



*Dipartimento di GIURISPRUDENZA Cattedra DIRITTO DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI*

TITOLO

**IL RIPARTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE TRA STATO, REGIONI ED ENTI  
LOCALI**

RELATORE

Chiar.mo Prof. **ANTONIO D'ATENA**

CANDIDATO

**MARCO BRUNO**

Matr. 120943

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. **GIULIANO FONDERICO**

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

*Ai miei genitori*

## INDICE

	pag.
<i>Introduzione</i>	IV

### Capitolo I

#### LA PREVIGENTE DISCIPLINA COSTITUZIONALE E IL PROCESSO DI RIFORMA

Premessa	1
1. Il principio del parallelismo delle funzioni	3
2. Le Regioni come “enti ad amministrazione indiretta necessaria”	7
2.1 La delega di funzioni dalle Regioni agli enti locali	9
2.2 L’avvalimento	14
2.3 La delega di funzioni dallo Stato alle Regioni	15
3. La funzione di indirizzo e coordinamento	18
3.1 Il potere sostitutivo da parte dello Stato	25
4. Dalla legge Bassanini alla riforma del Titolo V: la rottura del parallelismo	30

### Capitolo II

#### IL NUOVO ART. 118 COSTITUZIONE: L’ATTUALE DISCIPLINA

1. Il nuovo ruolo degli enti locali e delle Regioni nelle funzioni amministrative	41
2. Le classificazioni delle funzioni amministrative: fondamentali, proprie e conferite	47
2.1 Il sistema della delega di funzioni da parte dello Stato e la differenza tra attribuzione e conferimento	54
3. L’individuazione della fonte competente all’allocazione delle funzioni amministrative	59
4. Le tipologie di funzioni amministrative	66

## **Indice**

pag.

### **Capitolo III**

#### **LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE**

1. La sussidiarietà verticale: cenni storici e inquadramento	72
1.1 Le differenze con il vecchio modello dell'interesse nazionale	77
1.2 Le dimensioni della sussidiarietà e il principio dell'intesa	80
1.3 Il venir meno della funzione di indirizzo e coordinamento	85
2. I presupposti della chiamata in sussidiarietà	89
3. L'applicazione del principio in Italia	92
4. Il problema della giustiziabilità	96
5. La sentenza della Corte Costituzionale n.303/2003	103

### **Capitolo IV**

#### **L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI**

1. Le cause della tardiva attivazione	109
2. L'art. 7 della legge "La Loggia"	117
3. Altre norme attuative dell'art. 118	126
4. La legge n. 56 del 2014	130
4.1 L'attuazione della legge Delrio	137

<i>Conclusioni</i>	143
--------------------	-----

<i>Bibliografia</i>	146
---------------------	-----

<i>Sitografia</i>	161
-------------------	-----

## INTRODUZIONE

Questo scritto rivolge l'attenzione ad un tema di assoluta attualità costituzionale, ovvero la questione del riparto delle competenze amministrative tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. La norma costituzionale di riferimento è l'art. 118 Cost., che affida la gestione delle funzioni amministrative ai Comuni, precisando che è possibile delegarle ad enti di rango superiore nel caso in cui sia necessario. A tal proposito, uno dei temi più discussi nel testo riguarda l'identificazione delle funzioni amministrative, considerando che nel testo costituzionale non c'è alcun riferimento esplicito in tal senso. Nel corso della ricerca di queste funzioni amministrative, si è pervenuti alla conclusione che il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative precedentemente presente, è ormai venuto meno in quanto sostituito dal principio di sussidiarietà. Tuttavia, non è altrettanto semplice individuare le nuove categorie delle funzioni amministrative, considerando che non è percepibile dalla sola lettura del testo costituzionale cosa abbia sostituito il precedente binomio costituito da funzioni amministrative proprie e funzioni amministrative delegate.

Per questo motivo, uno dei punti principali di questo lavoro consiste nell'identificare con maggiore chiarezza cosa si intenda per funzione amministrative e analizzare come sia mutata nel tempo. Infatti, in primo luogo, si è analizzata la vecchia disciplina riguardante le funzioni amministrative, ovvero quella precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001. Nell'ambito dello studio sulla precedente disciplina, grande importanza è stata dedicata al tema del parallelismo delle funzioni. Con questo termine, si intende la situazione per cui, l'ente che ha assunto la competenza legislativa, è contemporaneamente competente anche per quanto riguarda le funzioni amministrative. Inoltre, sono stati affrontati vari temi che hanno toccato da vicino gli studiosi di diritto costituzionale e amministrativo, fra cui spiccano gli istituti diffusissimi in quest'ambito. Tra questi, si è dato peso all'istituto della delega (sia da parte dello Stato alla Regione che da parte della Regione agli enti locali) e a quello dell'avvalimento. Non di minore importanza il tema della funzione di indirizzo e coordinamento, che è stato causa di accesi dibattiti negli anni '90.

## Introduzione

Infine, si è dato conto del periodo di transizione e di passaggio tra la vecchia disciplina e quella attualmente in vigore, ponendo l'attenzione su una delle leggi principali del secolo scorso, ovvero la legge Bassanini, che ha dato il via all'operazione di decentramento amministrativo.

Dopo aver verificato la parte precedente, si giunge così al corpo centrale del tema, riguardante l'attuale disposizione dell'art. 118 Cost e dunque la disciplina attualmente vigente. Prestando attenzione alla novella costituzionale del 2001, grande peso è stato dato al diverso modello delle funzioni amministrative e allo stravolgimento dei rapporti tra lo Stato e gli altri enti in quest'ambito. Infatti, è stato segnalato un nuovo ruolo, decisamente più importante rispetto a quello precedente, di cui godono le Regioni e soprattutto gli enti locali. Tuttavia, diverse sono state le difficoltà nell'individuare le categorie di funzioni amministrative, considerando che ben poco si riesce a ricavare dalla lettura del testo costituzionale. In questo senso, molto utile è stata la giurisprudenza della Corte costituzionale a cui è stato necessario e, per certi versi inevitabile, fare riferimento. Anche grazie a questi riferimenti, si è potuto concludere che esistono funzioni amministrative attribuite, conferite, delegate e proprie oltre a quelle fondamentali. In questo quadro non del tutto chiaro, era necessario verificare se si trattasse di categorie autonome e nuove oppure se si trattasse di funzioni compatibili con quelle previste nel periodo antecedente alla riforma del 2001. Dopo aver concluso, non senza difficoltà, una suddivisione in categorie di queste funzioni, è stato necessario concentrarsi su un altro tema di grande importanza che ha interessato molti studiosi: quello della necessaria intermediazione legislativa nel momento in cui si giungeva all'allocazione di una funzione amministrativa. In questo senso, molto dibattuto è stato il tema su chi fosse effettivamente l'ente deputato a svolgere questo delicato compito.

In seguito, è stato necessario soffermarsi sul tema del principio di sussidiarietà, che ha sostituito il precedente principio del parallelismo. Tale principio prevede un favore per gli enti più vicini ai cittadini, ai quali devono essere attribuite le funzioni amministrative. Tuttavia, sempre secondo questo importantissimo principio, ora divenuto anche di livello costituzionale, è possibile derogare a quest'impostazione e rivolgersi a livelli superiori nel caso in cui questa situazione

## Introduzione

si renda inevitabile per esigenze di esercizio unitario. Della sussidiarietà sono stati affrontati diversi temi, fra cui spicca il confronto con il vecchio modello dell'interesse nazionale, che seppur non identico, è senza dubbio, l'istituto previgente più simile. Oltre a questo argomento di estremo interesse, ci si è concentrati sui presupposti che legittimano la chiamata in sussidiarietà, sulla sua applicazione nel nostro paese e sul discusso tema della giustiziabilità. Infine, non poteva mancare l'analisi della celebre sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale che ha chiarito, dopo un periodo di buio, alcuni temi particolarmente importanti su questo tempo, divenendo uno dei capisaldi giurisprudenziali e costituzionali.

La conclusione di questo scritto ha riguardato elementi e fonti più recenti, poiché si è deciso di volgere lo sguardo sul tema dell'attuazione dell'art. 118 e quindi delle sue novità emerse dopo l'approvazione della riforma. Purtroppo, è stato necessario segnalare che l'attuazione da parte del legislatore è stata decisamente tardiva, e anzi è ancora in corso, considerando anche che i risultati parziali non sono stati del tutto soddisfacenti. In questo senso, sono due le norme che hanno meritato una trattazione separata: la legge La Loggia, emanata a poca distanza dall'approvazione della riforma e la recentissima legge Delrio, che ha rivisto il reparto delle funzioni amministrative e in generale la struttura degli enti locali, soprattutto per quanto riguarda le Province.

Nel concludere, bisogna affermare che la dottrina ha mostrato un notevole e giustificato interesse su quest'argomento in tempi brevissimi, mentre piuttosto deludente è stato l'apporto legislativo che non si è interessato a dovere del tema dell'attuazione di cui avrebbe dovuto farsi carico con maggiore attenzione e tempestività. Infatti, molto spesso è stato necessario l'intervento da parte della giurisprudenza costituzionale che è stata costretta ad intervenire diverse volte, anche se non sempre in maniera coerente. Bisogna quindi affermare che le difficoltà interpretative riguardanti questo tema sono moltissime e che, molto probabilmente, la portata innovativa di questa riforma non si è ancora conclusa.

## Capitolo 1

### LA PREVIGENTE DISCIPLINA COSTITUZIONALE E IL PROCESSO DI RIFORMA

*Sommario: Premessa - 1. Il principio del parallelismo delle funzioni – 2. Le Regioni intese come enti ad amministrazione indiretta necessaria – 2.1 La delega di funzioni dalle Regioni agli enti locali – 2.2 L'avvalimento – 2-3 La delega di funzioni dallo Stato alle Regioni - 3. La funzione di indirizzo e coordinamento – 3.1 Il potere sostitutivo da parte dello Stato - 4. Dalla legge Bassanini alla riforma del Titolo V: la rottura del parallelismo*

#### PREMESSA

Per comprendere pienamente la disciplina delle funzioni amministrative al giorno d'oggi, è necessario verificare la situazione precedente, cominciando dal periodo pre-repubblicano, passando per il dibattito in Assemblea costituente, fino a giungere all'attuazione costituzionale e alla successiva modifica nel 2001, che corrisponde ancora adesso alla normativa vigente.

Le prime strutture amministrative nello Stato italiano risalgono a tempi antichissimi, tanto che se ne può trovare traccia sin da prima del raggiungimento dell'unificazione.

La prima disciplina a livello statale risale alle legge n.1483/1853 che fu seguita a breve distanza dal R.D. n.3702/1859 (cd.Decreto Rattazzi) che si occupava dell'amministrazione a livello locale. Intervenuta l'unificazione del Regno d'Italia, la disciplina fu trasferita nell' all. A n.2248/1865. In un contesto storico di tale importanza, l'obiettivo principale era quello di accentrare il più possibile le varie funzioni, compresa quella amministrativa. L'idea di fondo era, quella che per raggiungere un'unità politica completa era necessario raggiungere l'unificazione anche a livello amministrativo. Con questa legge si creò un modello incentrato su ministeri a base piramidale e ci furono diverse modifiche per quanto riguarda l'organizzazione di Comuni e Province. In entrambi i casi, la legge aveva



## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

comportato una forte riduzione delle funzioni ad essi attribuite per giungere ad un ampliamento dei poteri dello Stato.

Nei secoli successivi, all'insorgere dei primi timidi tentativi di decentramento delle funzioni seguì il periodo fascista che decise di riaccentrare il potere nelle mani statali. Fra gli obiettivi del duce, ci fu anche quello di riorganizzare il potere amministrativo facendo in modo che questo tornasse prepotentemente nelle mani dello Stato. Al termine del ventennio fascista, alcune forze politiche cercarono di ridare vita a quelle idee riguardanti lo sviluppo delle autonomie locali e furono attuate delle importanti iniziative nel campo amministrativo.

La svolta definitiva ci fu con la stesura della Costituzione ad opera dell'Assemblea Costituente che acconsentì alle forti richieste degli enti locali che pressavano per l'ottenimento di una maggiore autonomia<sup>1</sup>. Tuttavia, avendo ancora ben in mente il periodo fascista, i padri costituenti decisero di scartare l'idea del federalismo considerandolo divisivo per il paese, ma furono comunque favorevoli ad una maggiore autonomia per comuni e province<sup>2</sup>. Inoltre, elemento chiave della vicenda, fu la regionalizzazione del paese, che divenne effettiva solo qualche decennio dopo. Nel corso del dibattito, l'Assemblea costituente elaborò l'art.118 che si occupa della titolarità e dell'esercizio della funzione amministrativa tra gli enti territoriali. Contrariamente ad altre disposizioni costituzionali, fra cui alcune riguardanti il rapporto tra lo Stato e le Regioni, il dibattito in Assemblea costituente non fu molto acceso e si giunse abbastanza rapidamente alla stesura di questa disposizione<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> In questo senso C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 29.

<sup>2</sup> Si veda A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino.

<sup>3</sup> Questa situazione fu una diretta conseguenza della lunga discussione relativa alla titolarità della funzione legislativa. Infatti, dopo aver sciolto questo nodo, si ritenne che attribuire la potestà amministrativa alle Regioni nelle materie oggetto di potestà legislativa fosse una diretta conseguenza.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

### 1. IL PRINCIPIO DEL PARALLELISMO DELLE FUNZIONI

Il testo del previgente art.118 recitava:

*Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali.*

*Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.*

*La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.*

Questa previsione rendeva evidente due scelte ben chiare da parte dell'Assemblea costituente: la prima fu quella di dare una duplice garanzia costituzionale a quelle materie elencate nell'art.117<sup>4</sup> e salvaguardare così l'operato delle Regioni, mentre la seconda era la presa di coscienza e il riconoscimento di un duplice livello amministrativo, che opera sia a livello statale che regionale<sup>5</sup>.

Nel primo comma<sup>6</sup>, si opera un rinvio al precedente articolo e più precisamente a quell'elenco di materie in cui le Regioni detenevano potestà legislativa concorrente. Queste materie vedevano l'intervento normativo sia dello Stato che delle Regioni, ma erano totalmente attribuite alle Regioni dal punto di vista delle funzioni amministrative. Questa disposizione fece così parlare del principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative poiché chi deteneva la competenza legislativa in una determinata materia assumeva automaticamente anche i compiti a livello amministrativo.

---

<sup>4</sup> Le materie sono: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale, urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana, professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica, turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato.

<sup>5</sup> L'art.118 si applica solo alle Regioni a Statuto ordinario. In questo senso: F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996, pag.59.

<sup>6</sup> Sul previgente art.118 Cost. si veda M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, Giuffrè, Milano 2005, pag.18 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

Una parte della dottrina<sup>7</sup> contestava questa interpretazione poiché riteneva che era semplicemente necessario svolgere coerentemente le funzioni legislative e amministrative. Tuttavia, il potere amministrativo delle Regioni non era assoluto poiché era condizionato dal rispetto dell'interesse nazionale e delle altre Regioni interessate. Secondo questo schema, in quelle determinate materie, le Regioni avrebbero dovuto cercare di perseguire gli scopi tramite l'attività politica e legislativa per poi raggiungerli tramite l'attività amministrativa.

Tuttavia, il principio del parallelismo non si applica nella totalità dei casi, dato che l'art.118 prevede la possibilità di alcune deroghe<sup>8</sup>. In particolare, nel primo comma si enunciano le attività amministrative ritenute di interesse esclusivamente locale. Sempre nella stessa disposizione, si prevede la possibilità per lo Stato di delegare con legge alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative.

Nel secondo comma si ammette la possibilità che l'esercizio delle funzioni proprie dello Stato vengano delegate alle Regioni.

Infine, il terzo comma prevede che le funzioni esercitate dalle Regioni siano normalmente esercitate con il sistema della delega agli enti locali oppure utilizzando gli uffici di quest'ultimi.

Il principio del parallelismo delle funzioni ha dato luogo ad alcune problematiche di difficile soluzione e interpretazione. Fra queste, particolarmente complicata era quella riguardante il carattere tassativo<sup>9</sup> delle attribuzioni amministrative alle Regioni. La dottrina minoritaria affermava che era possibile estendere la funzione amministrativa regionale anche oltre l'elenco di materie prescritte nell'art.117<sup>10</sup>. Viceversa, la maggioranza<sup>11</sup> degli studiosi riteneva che il principio del parallelismo andasse rispettato senza alcuna possibilità di andare oltre ed era necessario e obbligatorio rispettare la coincidenza tra potestà legislativa e potestà

---

<sup>7</sup> Di questo avviso L. PALADIN, *Diritto regionale*, IV ED., Cedam, Padova, 1985, pag. 178.

<sup>8</sup> Sulle deroghe al principio del parallelismo delle funzioni: A. D'ATENA, *Funzioni amministrative delle Regioni* in *Enc. Giur. Treccani*, 1989, vol.XIV.

<sup>9</sup> Si occupa dell'argomento: A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, pag.95 e ss.

<sup>10</sup> In questo senso: G.MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pag.153 e ss. Secondo lo studioso, per modificare le attribuzioni legislative alle Regioni era necessaria una modifica costituzionale, ma tale requisito non era richiesto per le attività amministrative.

<sup>11</sup> Sul principio del parallelismo si veda M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale* in AA. VV., *Atti del III Convegno di Studi regionali*, Milano, 1962, pag.184.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

amministrativa aggiungendo che un ampliamento delle funzioni amministrative regionali era possibile solo ed esclusivamente con lo strumento della delega.

La parola fine a questa discussione la mise la Corte costituzionale, che fu chiamata più volte a decidere sull'argomento. Infatti, la Consulta ha decisamente cambiato opinione nel corso del tempo che inizialmente era quella di voler considerare tassative le attribuzioni elencate nell'art.117<sup>12</sup>. In seguito, le aperture della Corte furono molteplici fin quando affermò che era possibile per una Regione intervenire in alcune questioni che non erano comprese nelle materie tassativamente elencate se queste riguardassero argomenti comunque di interesse regionale e la comunità da loro rappresentata<sup>13</sup>.

La Corte distinse tra competenze regionali e materie di interesse regionale, ritenendo che il secondo caso si verificasse in quei casi in cui alla Regione fosse data la possibilità di portare avanti una politica di promozione funzionale all'esplicazione del ruolo politico di cura dell'interesse regionale. Questa decisione cambiò notevolmente il modo di operare delle Regioni, che potevano utilizzare poteri autoritativi solo in quelle materie elencate nella Costituzione, mentre dovevano limitarsi all'utilizzo di poteri di incentivazione e iniziativa negli altri casi.

Un altro problema e non di poco peso, era dato dalla natura rigorosa del principio del parallelismo. Anche in questo caso la dottrina si spaccò fra chi riteneva che fosse necessario attribuire un valore meno pressante<sup>14</sup> alla disposizione dell'art.118 e chi invece ne chiedeva una rigida interpretazione<sup>15</sup>. I sostenitori della prima teoria basavano le proprie convinzioni sulle varie deroghe<sup>16</sup> previste dallo stesso art.18, mentre i secondi affermavano che si trattava di deroghe

---

<sup>12</sup>Sia nei confronti delle Regioni a Statuto speciale (sent. n. 56/1964; sent. n. 66/1964) sia nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario (sent. n. 250/1974; sent. n. 126/1976). In particolare, nella sent. n. 150/1982, la Corte afferma che << l'intero ambito in cui la Regione esplica i propri poteri amministrativi ha la stessa espansione dell'autonomia legislativa >>.

<sup>13</sup> Si possono richiamare alcune sentenze tra cui la n.276/1991 e la n. 251/1993. Su questo punto: L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., pag. 191 e ss.; G. PASTORI, *Limiti di competenza delle Regioni e interesse della comunità regionale*, in *Le Regioni*, 1994, pag.502 e ss.

<sup>14</sup> In questo senso: E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1972, pag.346 e ss.; G. MIELE, *La Regione*, pag.335 e ss; G. MASCIOCCHI, *La Regione. Fonti, organizzazione, funzionamento*, Giuffrè, Milano, 1990. pag.573 e ss.

<sup>15</sup> In questo senso: L. PALADIN, *Diritto Regionale*, cit., pag.176; S. BARTOLE, *Le Regioni* in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO-L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, 1984, pag.183.

<sup>16</sup> In questo senso: A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1991, pag.1.

## **I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma**

limitate e non capaci di essere talmente forti da rompere il principio del parallelismo. Per rispondere a questo interrogativo è necessario affermare che la regola del parallelismo era caratterizzata da alcune eccezioni che derivavano da scelte compiute discrezionalmente dal legislatore.

Per concludere, si può affermare che la regola del parallelismo delle funzioni era valida ma caratterizzata da alcune eccezioni. Si può dire che quando vi era corrispondenza tra le funzioni amministrative e quelle legislative questo non avveniva perché prescritto in Costituzione ma semplicemente per via di una scelta compiuta dal legislatore. Lo Stato è intervenuto spesso in situazioni in cui la competenza amministrativa apparteneva alle Regioni facendo leva sulla funzione di indirizzo e coordinamento con cui poteva intervenire anche in maniera incisiva. Tuttavia, non erano rari i casi in cui il Governo operava una rottura del principio del parallelismo per ovviare a situazioni di inerzia degli organi regionali o se si verificasse una controversia su due o più amministrazioni che si ritenevano competenti.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

### 2. LE REGIONI INTESE COME ENTI AD AMMINISTRAZIONE INDIRETTA NECESSARIA

Il terzo comma dell'art.118 affermava che la Regione esercita le proprie funzioni amministrative delegandole agli enti locali o utilizzando i loro uffici precisando che è il modo di esercizio normale.

Con questa disposizione si volevano perseguire alcuni obiettivi, fra cui quello principale era quello di voler evitare che si creasse una burocrazia regionale simile a quella statale, considerata appesantita e poco efficace sotto molti punti di vista. Per scongiurare questa previsione, vennero create delle strutture snelle che avessero l'obiettivo di garantire efficienza e tempestività dell'azione amministrativa grazie alla stretta collaborazione con gli enti minori<sup>17</sup>.

Così facendo, si raggiungeva un altro obiettivo che era quello di porsi il più vicino possibile ai cittadini che sarebbero diventati attori in prima persona dell'azione amministrativa e avrebbero aiutato le strutture ad esse vicine a soddisfare meglio i loro bisogni.

La dottrina<sup>18</sup> interpretò questa disposizione nel senso che le Regioni fossero intese come enti ad amministrazione indiretta necessaria. In pratica, le Regioni erano tenute a svolgere una funzione di indirizzo, affidando la gestione vera e propria dell'attività amministrativa agli enti locali, presso cui operavano normalmente, secondo una teoria che fu sostenuta anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>19</sup>.

Scendendo più nel dettaglio della disposizione, il primo comma dell'art.118 prevedeva che il principio del parallelismo non trovasse attuazione per le funzioni di interesse esclusivamente locale<sup>20</sup>. Queste potevano essere attribuite dalle leggi agli enti locali, come le Province e i Comuni.

Diverse voci hanno parlato di una deroga notevolmente forte considerando che

---

<sup>17</sup> Era controversa la questione su quali fossero gli enti che dovevano collaborare con la Regione. Inizialmente prese piede l'ipotesi di una lettura ampia, in cui venivano ricompresi sia enti territoriali e funzionali. In seguito, la nozione fu ristretta ai soli enti territoriali e a quelli che avessero una rappresentatività.

<sup>18</sup> Si vedano M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit, pag. 185 e ss; F ROVERSI MONACO, *I rapporti tra Regioni ed enti locali a livello di amministrazione* in AA. VV. *Stato, Regioni, enti locali nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano, 1973, pag. 253.

<sup>19</sup> Sent. n. 48/1983.

<sup>20</sup> Si occupano del tema: I. MARINO, *L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, pag.918 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

tutte le possibilità di scelta sono state sottratte alle Regioni che non potevano decidere né se trasferire le proprie competenze né cosa trasferire<sup>21</sup>.

Grandi difficoltà risiedevano anche nella parte in cui si cercava di individuare l'intervento statale dato che non c'erano dei criteri specifici per comprendere al meglio cosa fosse la nozione di interesse esclusivamente statale<sup>22</sup>. La norma, che sembrava di difficile applicazione, fu attuata dalla legislazione statale in modo tale da consentire al legislatore di determinare direttamente cosa significasse l'aggettivo locale e procedere autonomamente ad una ripartizione dei compiti tra le Regioni e gli enti locali.

Per comprendere il senso di questa disposizione, era necessario leggerla congiuntamente all'art.5 Cost. e considerarla come una volontà di valorizzazione delle autonomie locali. Tuttavia, la definizione di questa nozione risultava molto complessa per due motivi particolari: in primo luogo, la Costituzione non dava alcuna indicazione in tal senso e inoltre non era stata dedicata grande attenzione al tema. Nel corso del tempo, si è cercato di ricostruire questa nozione sulla base del fatto che il Parlamento godesse di notevoli margini di apprezzamento come poi confermato da diverse leggi.

La prima occasione che si può richiamare è quella relativa alla legge n.150/1953<sup>23</sup> con cui è stata attribuita al Governo la delega per trasferire funzioni statali di interesse esclusivamente locale ad organi locali, attuando così un forte decentramento dei servizi. Tuttavia, non si può parlare di un vero e proprio decentramento, ma di una semplice deconcentrazione considerando che il Governo ha mantenuto un potere gerarchico e ha emanato non poche direttive vincolanti.

Qualche anno dopo, più precisamente con la legge di delega n.382/1975, il problema si è ripresentato anche perché questa norma non ha previsto alcun criterio per l'individuazione delle funzioni attribuite agli enti locali, ma si è limitata a riferirsi non solo agli enti locali minori, ma a definirli espressamente. In

---

<sup>21</sup> In questo senso: A. D'ATENA, *Funzioni amministrative delle Regioni*, in *Encicl. giur. Treccani*, XIV, Roma 1989, pag.1-2.

<sup>22</sup> In questo senso: F. BASSANINI, *Regioni e riforma dell'amministrazione locale dopo il D.P.R. 616* in *Il comune democratico*, 1977, pag.73 e ss.

<sup>23</sup> Con questa legge si è messo in moto un processo che ha portato alla deconcentrazione di alcuni servizi piuttosto che un vero e proprio decentramento. Questi servizi sono strettamente collegati a quelli di alcuni Ministeri chiave.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

pratica, si è concluso affermando che il legislatore stesso ha previsto che la determinazione del carattere locale della funzione fosse prevista direttamente dalla legge statale stessa.

### 2.1. LA DELEGA DI FUNZIONI DALLE REGIONI AGLI ENTI LOCALI

Lo strumento con cui le Regioni conferiscono il potere agli enti locali è la delega. Questa era prevista come la forma normale di esercizio delle funzioni regionali che doveva riguardare tutte le funzioni amministrative, tranne quelle che non potevano essere svolte dagli enti minori. La dottrina discusse a lungo sulla natura giuridica di questa delega e furono avanzate due ipotesi: la prima riconduceva questa figura nell'ampio genere delle delegazioni amministrative mentre una seconda ipotesi vedeva questa delega come un nuovo istituto.

La maggioranza della dottrina riteneva che il dettato costituzionale si ponesse al di fuori della delegazione amministrativa e riguardava un istituto totalmente nuovo e quest'idea fu sostenuta anche dalla Corte costituzionale<sup>24</sup>.

In questo senso, il compito di specificare meglio cosa fosse questo istituto era nelle mani del legislatore statale e di quello regionale. Dare una definizione comune non era facile, poiché la delega dalle Regioni agli enti locali aveva avuto diversi scopi e non era possibile ricostruire una sola finalità.

Ha svolto un ruolo importante l'art.39 della legge n.62/1953 il quale stabilì che la delega nei confronti degli enti locali doveva essere conferita solo in forma legislativa<sup>25</sup>, che era anche l'unica modalità con cui era possibile esercitare una possibile revoca.

Dopo un paio di anni, l'art.2 della legge n.1084/1970 attribuì all'art.39 valore transitorio in attesa dell'entrata in vigore degli Statuti regionali, che avverrà da lì a poco. La situazione in realtà non subì modifiche, dato che gli stessi Statuti

---

<sup>24</sup> Si esprimono in questo senso G. COLZI, *Delegazione amministrativa*, in Nss. D. l., pag.351; F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Giuffè, Milano, 1950, pag. 12 e ss; R. TORJA, *In tema di delegazione intersoggettiva*, in Foro amm., 1965, pag. 99 e ss. In precedenza, si riteneva che la delegazione non comportasse un vero e proprio trasferimento di poteri, poiché nel momento in cui lo Stato legittimava l'uso di un potere altrui alla Regione, quest'ultima diventava un organo del potere statale.

<sup>25</sup> In questo senso C. LAVAGNA, *Considerazioni in tema di deleghe regionali ad enti locali*, in *Giur. it.*, 1959, pag.817.



## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

recepirono questa norma e la introdussero nei loro ordinamenti.

Per determinare e impartire le direttive si è stabilito che lo strumento fondamentale fosse la legge di delega, mentre ci furono molti dubbi sulla possibilità o meno di impartire ulteriori direttive anche se prive della forza legislativa. Gli Statuti non sono stati in grado di porre in essere una disciplina chiara e unitaria, tanto che il potere è stato attribuito in modalità variabile ai diversi organi regionali. La Regione conservava la titolarità delle funzioni amministrative ed era dotata di poteri per gestire le funzioni e svolgere un ruolo di controllo. Nello svolgere queste attribuzioni, era compito delle Regioni cercare di non ridurre al minimo il compito degli enti locali che dovevano avere la possibilità di agire in maniera discrezionale.

L'ente regionale era dotato anche di poteri sostitutivi, nel caso in cui fosse stata accertata l'inerzia dell'ente delegato, ma anche in questo caso le disposizioni a cui occorreva fare riferimento erano poco chiare. Il legislatore regionale è intervenuto sul tema e ha precisato i presupposti che consistevano nell'invito formale ad un ente a provvedere entro un tempo determinato o alternativamente nell'audizione dell'ente interessato.

Dal punto di vista della posizione dell'ente delegato, si è a lungo discusso della possibilità per il legislatore regionale di indicare l'organo comunale competente all'esercizio. Dopo un lungo tira e molla, la Corte costituzionale<sup>26</sup> ha dato parere positivo affermando che un'indicazione del genere non avrebbe leso l'autonomia del Comune, dato che operava nell'ambito dell'organizzazione data dalla legge statale.

Per quanto riguarda i controlli, il legislatore regionale si è sempre contenuto non andando oltre l'introduzione di alcuni requisiti formali. Tuttavia, il dubbio principale riguardava quale fosse l'organo deputato ad effettuare il controllo.

In questo senso, ci fu un contrasto tra la legge n.62/1953 che attribuì il compito alla Commissione di controllo sull'amministrazione regionale e la maggior parte degli Statuti Regionali che invece attribuirono il compito all'organo regionale previsto dall'art.130 Cost. soluzione che fu poi accolta dal legislatore statale.

Questa scelta è finita sotto la lente d'ingrandimento della Corte costituzionale che

---

<sup>26</sup> Sent. n. 355/1985.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

ha ritenuto legittima la scelta del legislatore ordinario di assoggettare a controllo le delibere emanate dagli enti locali a seguito dell'esercizio di funzioni delegate al controllo di tale organo.

Bisogna poi chiarire il problema relativo alla responsabilità che fu affrontato con diverse oscillazioni sia da parte della dottrina che da parte della giurisprudenza.

La questione si è poi chiusa con la decisione di attribuire la responsabilità al delegato e di rendere irrilevante per i terzi il rapporto tra ente delegante ed ente delegato.

La delega è stata poco utilizzata dal punto di vista pratico ma ha dato origine ad un ampio dibattito dottrinale. Utilizzando questo strumento, era possibile circoscrivere l'apparato amministrativo regionale a quei pochi enti che si sarebbero occupati di questa funzione. Tuttavia, la situazione che si è venuta a creare è stata molto diversa da quella prevista poiché le Regioni hanno affidato agli enti locali compiti esecutivi, dando vita ad un neocentralismo regionale<sup>27</sup>.

Alla base di questa tendenza, vi sono diversi motivi.

*In primis*, si può ricordare l'inadeguatezza territoriale e la mancanza di una riforma coerente nel regime delle autonomie locali.

Non meno importante era il motivo per cui i soggetti destinatari delle deleghe non fossero in grado di recepire effettivamente le funzioni a cui andava aggiunta la scarsa volontà degli organi regionali di impostare la propria azione dal punto di vista dell'indirizzo.

Infine, un altro aspetto del deludente uso di questo strumento va ricercato nell'abitudine delle Regioni di delegare ambiti circoscritti impendendo al soggetto delegato di esercitare una determinata funzione.

In base a quanto descritto, è possibile distinguere l'utilizzo della delega in diverse fasi.

In un primo periodo, l'istituto della delega è stato fortemente limitato<sup>28</sup> e il legislatore regionale ha più volte dimostrato di preferire leggi a contenuto generale e ciò va in netto contrasto con la puntuale disciplina e regolamentazione dell'istituto in base alle disposizioni degli Statuti regionali.

---

<sup>27</sup> Si occupa del tema S. BARTOLE, *Il caso italiano*, in *Le Regioni*, 1984, pag.426 e ss.

<sup>28</sup> Si occupano del tema: U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni* in *Foro amm.*, 1971, pag.455 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

In una seconda fase, limitata ad un periodo di due anni, si è assistito ad un rilancio<sup>29</sup> della delega soprattutto al fine di accorpare le varie funzioni organiche e per cercare di individuare dei nuovi livelli nel sistema delle autonomie locali. Quando si è giunti all'emanazione del d.P.R. n.616/1977<sup>30</sup>, il legislatore statale non è intervenuto in maniera diretta sulla delega ma ha attribuito alcune funzioni di competenza regionale ai Comuni.

Dopo questa fase, negli anni '80, la delega ha assunto sempre più importanza ed è stata vista come uno strumento per concretare meglio gli obiettivi e i modi della programmazione regionale e dunque anche per ridisegnare le competenze<sup>31</sup>.

Tuttavia, il sistema delineato venne a cadere a causa di una mancanza di coordinamento tra le Regioni e gli enti locali che non riuscivano a collaborare tra di loro a causa di una forte sfiducia e diffidenza reciproca.

La situazione ha preso una svolta con la l.n.142/1990 che ha introdotto importanti novità non solo relative alle funzioni amministrative regionali, ma anche per quanto riguarda il rapporto tra le Regioni e gli enti locali divenuto sempre più di conflitto. Nell'ambito di questa riforma, si è cercato di rendere più stretto il coordinamento<sup>32</sup> della Regione con gli enti locali anche per rafforzare il più possibile il sistema delle autonomie.

In particolare, merita risalto l'art.3 della suddetta legge che afferma che "le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province. L'ampio dibattito dottrinale che si è verificato in relazione all'applicazione di questa norma ha poi evaso questi confini per giungere ad un livello giurisprudenziale, tramite l'adozione di diverse sentenze della Corte costituzionale.

Inizialmente, il giudice delle leggi si è limitato ad un'interpretazione restrittiva e con la sent. n. 212/1991 ha escluso che da questa norma si potesse desumere la

---

<sup>29</sup> Scrive sull'argomento G. ROLLA, *Delega di funzioni e sistema dei rapporti tra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1990, pag.1064 e ss.

<sup>30</sup> L'art.25, c.1 recita: << Tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza, sono attribuite ai comuni >>. L'art. 45, c.1 recita: << Le funzioni amministrative relative alla materia assistenza scolastica sono attribuite ai comuni che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale.

<sup>31</sup> In questo senso: A. PAGLIAI, *Deleghe in Amm. aut. loc.*, 1986, pag.158.

<sup>32</sup> Si occupa del tema G. D'IGNAZIO, *La riforma dell'ordinamento locale nella legislazione regionale di attuazione in Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Maggioli, Rimini, 1997, pag. 289.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

possibilità per la Regione di disporre del contenuto e dell'estensione delle funzioni dei Comuni<sup>33</sup>.

A distanza di poco tempo, più precisamente con la sent. n. 343/1991, la Corte costituzionale è tornata sull'argomento assumendo un atteggiamento meno restrittivo affermando che la riforma sia stata finalizzata ad assicurare maggiore autonomia agli enti locali e un raccordo più organico con le Regioni. In questo senso, stupisce il ruolo di coordinamento affidato alle Regioni, dato che fino a quel momento non era mai stato preso in considerazione. La Corte afferma che le Regioni hanno il compito di dettare criteri organizzativi, di ripartire le competenze e stabilire le loro modalità d'esercizio mentre gli enti locali si devono occupare dell'esercizio diretto delle funzioni e dei compiti di amministrazione attiva.

Principio cardine della sentenza è la parte in cui si afferma che la Regione deve limitarsi ad esercitare funzioni solo quando queste sono attinenti ad esigenze di carattere unitario e che in tutti gli altri casi questi compiti vengono esercitati dagli enti locali<sup>34</sup>.

Secondo quanto contenuto in questa sentenza, la Regione avrebbe anche potuto utilizzare lo strumento dell'attribuzione diretta che avrebbe portato ad un potenziamento del ruolo degli enti autonomi.

Tuttavia, quest'idea incontrava un ostacolo nelle ridotte dimensioni territoriali dei Comuni e nella loro inadeguatezza finanziaria. Il legislatore ha provato a risolvere il problema dando alla Regione la possibilità di tenere conto del criterio e della dimensione degli interessi riconoscendo così le diversità fra i diversi enti locali. Nonostante queste previsioni, sono stati pochissimi<sup>35</sup> i casi in cui le funzioni sono state trasferite a causa della mancanza di collegamento tra Regioni ed enti locali a cui vanno aggiunti altri motivi fra cui la scarsa programmazione regionale<sup>36</sup> e la carenza di disponibilità finanziaria con cui dovevano fare i conti.

---

<sup>33</sup> Sul punto interviene L. TORCHIA, *La giurisprudenza costituzionale sull'art.3 della l. n. 142/1990*, in *Le Regioni*, 1993, pag.428 e ss.

<sup>34</sup> Si occupano del tema: T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province. Principi generali*, Giuffrè, Milano, 2000, pag.72 e ss.; Q. CAMERLENGO, *L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, 1999, pag.690 e ss.

<sup>35</sup> In questo senso: A. PAGLIAI, *Deleghe*, cit., pag.166.

<sup>36</sup> L'unica Regione a fare eccezione è la Toscana che ha privilegiato il ricorso a questo strumento. In generale, sono poche le Regioni che hanno utilizzato questa possibilità e in ogni caso hanno dato poco peso alla compatibilità concentrandosi sulle procedure da seguire.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

### 2.2. L'AVVALIMENTO

Secondo quanto previsto dal terzo comma dell'art.118, le Regioni potevano esercitare normalmente le proprie funzioni utilizzando gli uffici degli enti locali<sup>37</sup>. Questo strumento ha preso il nome di avvalimento e, a differenza della delega, ha destato meno interesse, tanto che nella l. n. 62/1953 non vi era alcun riferimento ad esso. In ogni caso, una parte della dottrina ha tentato di ricostruire la nozione e l'istituto in particolare confrontandola con la delega.

La prima differenza fra la delega e l'avvalimento consisteva nella realizzazione di un decentramento nel primo caso e in una situazione di accentramento<sup>38</sup> nel secondo caso.

Infatti, con la delega si tende ad una partecipazione effettiva degli enti locali, a differenza di quanto avveniva con l'avvalimento con cui la Regione attrae gli apparati burocratici e realizza un coordinamento a stampo gerarchico che avrebbe potuto portare ad una serie indeterminata di conflitti.

Un'altra parte della dottrina offriva una ricostruzione differente affermando che fra delega e avvalimento c'è complementarità poiché in entrambi i casi l'obiettivo principale era quello della partecipazione degli enti locali. Nel caso della delega, quest'obiettivo veniva raggiunto conferendo delle attribuzioni, mentre con l'avvalimento vi era una collaborazione seppur limitata ad un livello strettamente burocratico<sup>39</sup>. Seguendo questa teoria, il rapporto tra Regione ed enti locali è ben diverso a seconda dell'utilizzo di uno o dell'altro strumento: infatti, con la delega si veniva a creare un rapporto intersoggettivo, mentre con l'avvalimento il rapporto è diretto<sup>40</sup>. Tale distinzione permetteva di imputare gli atti in maniera diversa e di sviluppare un rapporto relazionale ben diverso.

---

<sup>37</sup> Si occupano del tema: M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., pag.185; M. CAMMELLI, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1969, pag.1203 e ss.; F. TESAURO, *Modello costituzionale e modello statuario della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali* in *Giur. it.*, 1973, pag.179.

<sup>38</sup> In questo senso: A. ROMANO, *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali*, in *Nuova rass.*, 1979, pag.2615 e ss.

<sup>39</sup> In questo senso: U. POTOTSCHING, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Giur.it.*, 1973, pag.456 e ss.

<sup>40</sup> In questo senso: P. CARETTI, *L'utilizzazione degli uffici e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1977, pag.595; V. RIGGIO, *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali nella politica di decentramento*, in *Foro amm.*, 1973, pag.713.

## **I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma**

Relativamente alla prima questione, gli effetti venivano imputati all'ente locale nel caso della delega e alla Regione nel caso dell'avvalimento. Invece, per quanto riguarda il rapporto che si veniva a creare è evidente che la Regione potesse usufruire di un potere di direttiva e vigilanza nel caso dell'avvalimento mentre doveva limitarsi a poteri di indirizzo e all'esercizio del potere sostitutivo quando avesse utilizzato la delega.

Tuttavia, nella realtà le differenze sono state molto meno evidenti a causa della frammentazione e disorganizzazione dell'utilizzo della delega e al rarissimo utilizzo dell'avvalimento. Infatti, sono pochissimi<sup>41</sup> i casi in cui le Regioni hanno utilizzato questo strumento in particolare perché tenevano a considerare poco adeguate le strutture degli enti locali e perché in quei rari casi in cui è stato utilizzato, il risultato è stato deludente a causa delle difficoltà per la Regione di inserirsi pienamente nell'ufficio locale.

### **2.3. LA DELEGA DI FUNZIONI DALLO STATO ALLE REGIONI**

Il vecchio art.118 Cost. prevedeva che “lo Stato può delegare con legge l'esercizio di altre funzioni amministrative”<sup>42</sup>.

La norma si presentava molto vaga ed erano necessarie ulteriori precisazioni. In primo luogo, assumeva molta importanza il significato del termine “altre funzioni amministrative” che doveva essere inteso nel senso che si trattasse di funzioni diverse da quelle indicate nelle materie dell'art.117 Cost, riguardante la potestà legislativa.

Diretta conseguenza di quest'interpretazione era l'ampia discrezionalità riservata al legislatore statale che superava di gran lunga quella che era concessa al legislatore regionale nell'analogo caso previsto dal terzo comma dello stesso articolo. L'esercizio del potere di delega doveva essere esercitato tramite un atto legislativo<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Sono rarissimi i casi in cui il legislatore regionale ha utilizzato quest'istituto, a differenza delle Regioni a Statuto speciale, dove è stato utilizzato con più frequenza.

<sup>42</sup> Si occupano del tema: F. TRIMARCHI BANFI, *I rapporti fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1973, pag.888; N. MARZONA, *Delegazione amministrativa statale alle Regioni* in *Le Regioni*, 1976, pag.865; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag.101 e ss.

<sup>43</sup> Ex. art. 39 della l. n. 62/1953. La forma dell'intervento in via legislativa è stato poi recepito da

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

L'art.121 Cost. precisa che il Presidente della Giunta ha il compito di dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni e, nel fare ciò, deve conformarsi alle istruzioni del Governo. Sempre lo stesso articolo, in questo caso all'ultimo comma, afferma che è compito del Commissario del Governo impartire le direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative. In pratica, il ruolo del Commissario era quello di svolgere da tramite tra lo Stato e le Regioni, ma era comunque il Consiglio dei Ministri a delineare in maniera dettagliata le direttive<sup>44</sup>. Alla stregua dei fatti, l'utilizzo di questa delega si è verificato nei casi in cui era necessario ricomporre in capo alle Regioni settori organici di materie.

Ampia è stata la discussione in merito ai poteri della Regione delegata, in particolare quella sulla possibilità per le Regioni di intervenire con atti legislativi nelle materie delegate.

La questione è stata risolta nel momento in cui il d.P.R. n. 616/1977 ha stabilito che "nelle materie delegate dallo Stato, le Regioni possono emanare norme legislative di organizzazione e di spesa, nonché norme di attuazione". In questo senso, è necessario rilevare che lo Stato rimaneva titolare delle funzioni e che quest'ultimo si spogliava solamente dell'esercizio di queste.

Un'altra questione sulla quale si è discusso a lungo è quella concernente la possibilità di una subdelega<sup>45</sup>. In questo senso, si erano formati due schieramenti, uno favorevole e uno contrario. Chi riteneva non fosse ammissibile la subdelega lo faceva sulla base dell'impossibilità per lo Stato di svolgere le funzioni di controllo di cui è titolare<sup>46</sup>. In un primo momento, la Corte costituzionale avallò quest'interpretazione ed esclude la possibilità di subdelega da parte delle Regioni<sup>47</sup>.

Questa decisione incontrò le resistenze di coloro i quali erano favorevoli a questa possibilità per cui la possibilità di subdelegare avrebbe creato una Regione che poteva delegare le proprie attribuzioni ma non poteva cedere quelle che venivano

---

tutti gli Statuti delle Regioni ordinarie.

<sup>44</sup> D.P.R. n. 616/1977, art. 4, c.1 e c.3. Precedentemente all'emanazione di questa disposizione, il sistema era molto rigido e il delegante manteneva la titolarità della funzione.

<sup>45</sup> Si occupa del tema: P. GIOCOLI NACCI, *La subdelegazione delle funzioni come mezzo dell'azione amministrativa regionale* in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, pag.768 e ss.

<sup>46</sup> *Ibidem*

<sup>47</sup> Sent. n. 39/1957.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

delegate ad essa dallo Stato.

Con l'art.7 del d.P.R. n. 616/1977 il problema venne definitivamente superato dato che la suddetta norma ha affermato che è possibile per le Regioni subdelegare a Province, Comuni e altri enti locali<sup>48</sup>.

Risolto questo dilemma, permaneva invece quello relativo al controllo ex. art.125 Cost. Si chiedeva con insistenza che il controllo venisse effettuato dalla Commissione statale di controllo sull'amministrazione regionale. Tale soluzione è stata ritenuta valida in maniera unanime ed è stata avallata anche dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 213/1976.

Ultima questione riguardava la possibilità o meno di promuovere ricorso per conflitto di attribuzione in casi di delega da parte dello Stato alle Regioni. La giurisprudenza costituzionale si è espressa a favore della Regione mutando l'orientamento precedente secondo cui le Regioni non potevano presentare ricorso per conflitto di attribuzione poiché una decisione del genere avrebbe alterato lo schema delle competenze.

Fu grazie alla sent. n. 559/1988 che la Corte costituzionale affermò la necessità di valutare caso per caso<sup>49</sup> e individuò due condizioni necessarie per poter proporre ricorso: il carattere di delega traslativa di determinate funzioni e che le competenze costituissero un'integrazione necessaria di quelle regionali.

Un decennio dopo, più precisamente con la sent. n. 333/1998 ha mutato opinione sulla necessaria distinzione tra deleghe traslative e deleghe libere e che è possibile promuovere ricorso anche nel caso di deleghe libere se queste sono intervenute in ambiti costituzionalmente rilevanti per le Regioni.

In conclusione, la delega da parte dello Stato alla Regione ha assunto grande importanza poiché è diventato lo strumento capace di risolvere il problema relativo alla mancanza di meccanismi di indirizzo o sostituzione dello Stato nei confronti delle Regioni.

Tuttavia, secondo un'altra parte della dottrina, era uno strumento che ha consentito un esercizio congiunto di funzioni differenziate.

---

<sup>48</sup> Scrivono dell'argomento: P. SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1984, pag.105 e ss.

<sup>49</sup> Sul tema L. VIOLINI, *Conflitto di attribuzioni su funzioni delegate: un sì, ma ancora molto da chiarire*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 185 e ss.



## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

### 3. LA FUNZIONE DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO

Nella previgente disciplina un ruolo di grande importanza veniva ricoperto dalla funzione di indirizzo e coordinamento che veniva esercitata dallo Stato.

Tale funzione è stata introdotta dalla legge n. 281/1970 e più precisamente dall'art.17 c.1 che affermava: *“la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali sono riservate allo Stato”*.

Sulla base di questa disposizione, la dottrina<sup>50</sup> affermò che questo potere valesse solo per le funzioni amministrative<sup>51</sup> e non per quelle legislative e si interrogò sul fondamento della stessa.

Una parte della dottrina<sup>52</sup> riteneva incompatibile questa norma con la Costituzione, dato che non era presente in una nessuna disposizione costituzionale un principio di questo tipo. Tuttavia, c'era chi si espresse a favore della funzione di indirizzo e coordinamento ma in questo caso bisogna distinguere tra chi individua un fondamento politico e chi individua un fondamento giuridico.

I sostenitori del fondamento politico affermavano che una funzione di questo tipo era accettabile poiché svolgeva un contrappeso al trasferimento organico delle competenze alle Regioni<sup>53</sup>.

In pratica, si veniva a compiere una compensazione che però era giustificata dall'estensione delle competenze regionali rispetto a ciò che era effettivamente contenuto nella Costituzione. Così facendo, lo Stato poteva intervenire e gravare sull'esercizio delle competenze regionali, ma solo su quelle che si ponevano al di

---

<sup>50</sup> In questo senso si esprime C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 55.

<sup>51</sup> Il motivo principale di questa scelta fu quello di cercare un'assoluta coerenza con i principi che derivavano dalla lettura degli artt. 117 e 118 Cost. Tuttavia, non mancava una parte della dottrina che riteneva necessario considerare la norma valida sia a livello amministrativo che legislativo.

<sup>52</sup> La letteratura in tema di funzione di indirizzo e coordinamento è molto ampia. Tra i vari scritti si segnalano: A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit, pag. 190 e ss; L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1971, pag. 189 e ss; M. CAMMELLI, *Indirizzo e coordinamento nel nuovo assetto dei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Pol. del dir.*, 1976, pag. 573 e ss; G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, in *Dig. Pubbl.*, 1993, pag. 228 e ss.

<sup>53</sup> In questo senso F. CUOCOLO, *L'amministrazione regionale: l'indirizzo e il coordinamento statale*, in AA. VV., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Mucchi editore, Modena, 1992, pag. 462 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

fuori dei limiti stabiliti. A sostegno di questa ipotesi c'era chi anche lamentava un'eccessiva libertà per il sistema amministrativo regionale che strideva con il ruolo sempre più rilevante delle amministrazioni e che il controllo ex art.127 fosse insufficiente e che era necessario che lo Stato svolgesse questa funzione<sup>54</sup>.

Dall'altra parte, c'erano altri esponenti dottrinali che concordavano sull'ammissibilità della funzione ma che ne individuavano un fondamento di tipo giuridico.

Una prima teoria sosteneva che non era possibile ricavare un potere di menomazione<sup>55</sup> della potestà amministrativa regionale, anche in virtù del fatto che la Costituzione non si esprimeva sul tema. Tuttavia, la teoria predominante sul tema era quella che individuava come fondamento il principio di unità dell'ordinamento previsto dall'art.5 Cost<sup>56</sup>. Questa teoria, fra le più diffuse in materia, veniva messa in discussione a causa del suo carattere parziale poiché la disposizione non si limitava ad enunciare il principio di unità ma faceva riferimento anche a quelli di autonomia e decentramento<sup>57</sup>. In ogni caso, fu questa la teoria che venne ritenuta in grado di legittimare l'esistenza della funzione di indirizzo e coordinamento, ma solo se questa era in grado di garantire l'unità e allo stesso tempo salvaguardare le esigenze di autonomia<sup>58</sup>.

Anche la Corte costituzionale si è interessata di questo argomento mutando molto spesso opinione sul tema. Infatti, è possibile individuare tre differenti periodi: nel primo la Corte cercò di individuare la legittimità costituzionale della funzione di indirizzo e coordinamento, nel secondo periodo<sup>59</sup> scese nel particolare individuando anche i principi di esercizio della funzione e infine, la Corte si è concentrata sulla delimitazione dei confini tra questa funzione e le altre esercitate dallo Stato<sup>60</sup>.

---

<sup>54</sup> A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973, pag. 268 e ss.

<sup>55</sup> In questo senso F. BASSANINI, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali* in *La via italiana alle Regioni, Edizioni Comunità*, Milano, 1972.

<sup>56</sup> In questo senso: S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971; pag.84 e ss A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale, cit.*, pag.292.

<sup>57</sup> T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1984, pag. 347 e ss.

<sup>58</sup> Su questo punto: F. BASSANINI, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle Regioni*, pag. 70 e ss.

<sup>59</sup> L. TORCHIA, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle Regioni: profili generali in Stato e Regioni, Id*, Roma, 1990, pag.20.

<sup>60</sup> G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento, cit.*, pag.235.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

Per quanto riguarda il primo periodo, la sentenza cardine è senza dubbio la sent. n. 39/1971 in cui la Corte cercò di prendere una posizione di equilibrio tra le due esigenze in gioco: quella di unità e quella di autonomia<sup>61</sup>. Così facendo, la funzione di indirizzo e coordinamento veniva individuata nella rinuncia da parte dello Stato in alcuni settori di materie<sup>62</sup> e permettendo alla Regione di esplicare la propria attività amministrativa in questi ambiti. In questo modo, la Regione poteva vedersi assegnate per intero le materie indicate.

Dopo poco tempo, questa posizione fu smentita dalla stessa Corte costituzionale che mutò opinione. Infatti, si affermò che in queste materie, le Regioni non si sarebbero occupate dell'intero complesso di funzioni, in quanto potevano occuparsi solo degli aspetti di interesse regionale.

In questo modo, la potestà amministrativa regionale veniva condizionata sotto due profili: in primo luogo, lo Stato poteva assumere ed esercitare funzioni strettamente operative sia al fine di rispettare l'interesse nazionale che tramite l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, se una materia affidata alla Regione avesse potuto riguardare interessi statali. In ogni caso, la Corte riuscì a risolvere il problema della legittimità costituzionale della funzione di indirizzo e coordinamento, sciogliendo uno dei nodi più intricati di quest'argomento.

Tuttavia, i problemi per la Consulta erano molteplici, tanto che risolto questo dilemma, se ne presentavano immediatamente altri di proporzioni diverse. La Corte costituzionale rinunciò a ricostruire la nozione in modo unitario, poiché gli atti erano di volta in volta molto diversi tra di loro e allora decise di valutare gli elementi caso per caso.

Un aspetto comune era quello riguardante la capacità di questa funzione di incidere fortemente sulla potestà legislativa regionale ma non era definita l'incidenza. La Corte si espresse diverse volte su questo punto, ma sono due sentenze in particolare (sent. n. 150/1982 e sent. n.340/1983) a meritare maggior attenzione, poiché spazzarono via dubbi su possibili elementi di incertezza. In

---

<sup>61</sup> Sul tema: F. CUOCOLO, *Le Regioni ordinarie dinanzi alla Corte costituzionale* in *Dir. soc.*, 1974, pag.226 e ss.; G. FALCON, *Lo stato della questione sulla funzione di indirizzo e coordinamento*, Franco Angeli, Milano, 1998, pag.18.

<sup>62</sup> Su questo punto: L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, cit., pag.190.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

particolare, nella seconda di queste sentenze si afferma che << *la funzione di indirizzo e coordinamento abbraccia tutto l'ambito dei poteri costituzionalmente garantiti alle Regioni e perciò il corretto esercizio di questa funzione implica che le attività regionali restino assoggettate al vincolo scaturente dalla legge o dal provvedimento degli organi centrali* >>.

Con questa sentenza, la Corte fece intendere che la funzione di indirizzo e coordinamento fosse capace non solo di produrre effetti vincolanti nei confronti della potestà amministrativa regionale, ma anche nei confronti di quella legislativa, poiché con questa funzione era possibile condizionare l'insieme delle competenze regionali.

Qualche anno dopo, la Corte fece registrare un mutamento di opinione, non senza sorpresa. Infatti, con la sent. n. 744/1988, la Corte costituzionale affermò che la funzione di indirizzo e coordinamento toccava direttamente solo la funzione amministrativa e che nei confronti di quella legislativa si esprimeva solo con effetti mediati e riflessi. La dottrina interpretò questa sentenza nel senso che le prescrizioni contenute in questi atti non sono vincolanti, eccetto per un risultato da raggiungere<sup>63</sup>. Una diretta conseguenza di quest'interpretazione fu quella di accrescere le difficoltà riguardanti la distinzione tra i principi fondamentali posti *ex art.117* nei casi di competenza concorrente e le prescrizioni nei casi di indirizzo e coordinamento. Infatti, il ricorso a quest'ultima funzione rischiava di diventare alternativo alla legislazione concorrente con la conseguenza che lo Stato sarebbe stato in grado di emanare sia le norme di principio che quelle di dettaglio.

Un'altra rilevante questione fu quella riguardante l'art.3, l. n. 382/1975 che attribuiva allo Stato la possibilità di procedere autonomamente in via amministrativa.

Della questione venne investita la Corte, che confermò la legittimità costituzionale della disposizione, seppur rivedendo alcuni elementi. Infatti, si affermò che, nel caso in cui venissero presi in considerazione interessi unitari, era compito dello Stato quello di procedere in via amministrativa, ma quest'atto doveva trovare fondamento in disposizioni di legge che ne disciplinassero il contenuto sostanziale.

---

<sup>63</sup> In questo senso: R. TOSI, *A proposito di un decreto ministeriale di indirizzo*, in *Le Regioni*, 1992, pag.295.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

In pratica, la questione fu risolta tramite l'individuazione del principio di legalità che fu considerato lo strumento essenziale che permetteva allo Stato di operare nell'ambito amministrativo<sup>64</sup>.

Tuttavia, questa soluzione era stata individuata solo per le Regioni ordinarie, lasciando prive di regolamentazione le Regioni a Statuto speciale. Infatti, anche queste Regioni erano titolari di una potestà legislativa concorrente il cui limite era stato individuato nell'interesse nazionale. Tramite diverse leggi ordinarie e norme di attuazione degli Statuti speciali, la funzione di indirizzo e coordinamento è stata prevista anche nei confronti delle cinque Regioni a statuto speciale, con la precisazione che questa poteva riguardare anche materie rientranti nella potestà legislativa primaria.

Con la sent. n. 340/1983<sup>65</sup>, la Corte tornò ancora una volta ad occuparsi della funzione di indirizzo e coordinamento, affermando che il vincolo derivante dall'esercizio di questa funzione, doveva operare senza alcuna distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni ad autonomia differenziata.

L'ultimo punto critico fu quello riguardante gli spazi di autonomia concessi alle Regioni nei casi di utilizzo di questa funzione e, quindi i limiti del contenuto della stessa.

La Corte si interessò del tema con la sent. n. 37/1988 in cui affermò: *<< è proprio della funzione di indirizzo e coordinamento, l'essere aliena da forme espressive così analitiche e dettagliate da non lasciare alle Regioni un necessario spazio di autonomia entro il quale poter legittimamente svolgere la propria competenza legislativa e la propria azione amministrativa >>*.

Poco tempo dopo, con la sent. n.177/1988, la Corte aggiunse che erano possibili casi in cui lo Stato adottasse una disciplina puntuale anche in materie che erano attribuite alla competenza regionale. Secondo il giudice delle leggi, si doveva trattare di casi in cui l'interesse nazionale aveva assunto una particolare rilevanza.

---

<sup>64</sup> Intervengono sul tema: A. ANZON, *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, pag.1106 e ss.; R. BIN, *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1987, pag.224 e ss.; F. GABRIELE, *L'esercizio in via amministrativa della funzione statale di indirizzo e coordinamento: la Corte scioglie l'enigma. Le Regioni vincono una battaglia ma perdono la guerra?* In *Giur. cost.*, 1983, pag.642 e ss.

<sup>65</sup> Sul punto R. PROSPERI, *Interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Foro amm.*, 1985, pag.4 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

Inizialmente, venne indicata questa possibilità in modo molto generico, senza descrivere le condizioni necessarie per permettere questo strumento e, a causa di ciò, le possibilità di ingerimento dello Stato nell'autonomia regionale erano piuttosto alte. In seguito, per evitare un'eccessiva arbitrarietà, furono elaborati dei criteri di controllo che dovevano essere presi in considerazione nel momento in cui venivano impugnate le disposizioni di dettaglio adottate dallo Stato. In *primis*, era necessario verificare che l'interesse nazionale fosse realmente esistente, pena l'impossibilità per lo Stato di agire in questo senso nel caso in cui questo fosse irragionevole. In secondo luogo, era necessario garantire che i profili disciplinati dallo Stato che si trovavano al di fuori delle competenze regionali fossero strettamente collegati con il tema oggetto della normativa (cd. infrazionabilità degli interessi).

La dottrina non risparmiò critiche alla ricostruzione della Corte, lamentando in particolare la mancanza dello spazio di autonomia regionale e la vaghezza dei criteri elaborati dalla Corte, ritenuti troppo elastici. Infatti, non erano stati elaborati quei punti fermi<sup>66</sup> necessari per comprendere al meglio quali fossero i margini di autonomia regionale e gli spazi lasciati alla Regione stessa. Dal punto di vista pratico, nonostante la mancanza di criteri ben definiti, in molti casi di utilizzo di questa funzione, sono stati lasciati ampi spazi alla Regione che ha potuto determinare tranquillamente quali fossero le modalità per conseguire il risultato finale.

Superato questo periodo di notevole incertezza, la situazione si è stabilizzata e il numero di ricorsi diminuì drasticamente. Negli anni successivi, l'elemento di maggior interesse è stato senza dubbio la sent. n. 18/1997<sup>67</sup> con cui la Corte ritenne inammissibile la richiesta di referendum popolare avente ad oggetto proprio l'abrogazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento.

Il motivo della bocciatura della richiesta fu individuato nell'oggetto del quesito che riguardava atti di legislazione ordinaria ma a contenuto vincolato dalla Costituzione. In pratica, la giurisprudenza costituzionale ritenne che il potere

---

<sup>66</sup> Si occupano del tema: F. CERRONE, *Indirizzo e coordinamento e disposizioni di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1988, pag.5564 e ss.

<sup>67</sup> Si occupa del tema S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1997, pag.1131 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

statale di indirizzo e coordinamento era configurato come espressione di limiti fissati dalla carta costituzionale. Fra gli altri motivi dell'inammissibilità vi era anche quello che riteneva che allo Stato centrale non potevano essere negati alcuni poteri indispensabili per soddisfare alcune esigenze di carattere unitario, le quali non potevano essere frazionate a livello territoriale. La Corte si è quindi rivolta al legislatore statale, chiedendo di variare le modalità di esercizio e di non sentirsi vincolato ad una logica di sovraordinazione ma ad una di cooperazione.

La l. n. 382/1975, più volte soggetta a mutamenti nel corso del tempo, fu nuovamente modificata con la l. n. 59/1997. In particolare, l'art. 8, c.1 stabiliva: *<< gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali devono essere adottati previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano o con la singola Regione interessata >>*.

Il secondo comma dello stesso articolo si occupava dei casi in cui la suddetta intesa non fosse stata raggiunta, stabilendo che gli atti di indirizzo e coordinamento sarebbero stati adottati dal Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il terzo comma chiudeva la disposizione occupandosi dei casi di urgenza, in cui il Consiglio dei Ministri era legittimato a provvedere senza osservare le procedure richiamate. Tuttavia, era necessario permettere agli organi di controllo di esaminare gli atti entro i successivi quindici giorni.

La disposizione fu posta all'attenzione della Corte che si pronunciò con sent. n. 408/1998<sup>68</sup> dichiarando la non fondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate. Il punto richiamato dal ricorrente era la violazione del principio di legalità<sup>69</sup> sostanziale che la Corte respinse sulla base della necessità di una norma di legge che garantisse l'emanazione di un atto di questo tipo.

Sotto la lente d'ingrandimento della Corte finì anche il terzo comma, relativo alle situazioni urgenti e che permetteva di non rispettare le garanzie procedurali di controllo. Su questo punto, la Corte sottolineò come la necessità di un'intesa con

---

<sup>68</sup> Si occupa del tema R. BIN, *L'indirizzo e coordinamento nella Bassanini: ritorno alla legalità*, in *Le Regioni*, 1999, pag.1265 e ss.

<sup>69</sup> La Corte affermò che queste disposizioni fossero di portata generale e che era sempre necessaria la presenza di norme legislative su cui fondarsi. Queste norme dovevano indicare l'oggetto degli atti e i criteri con cui indirizzare il contenuto.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

la Conferenza Stato-Regioni non era prevista da nessuna disposizione costituzionale<sup>70</sup>.

In conclusione, si può affermare che la giurisprudenza costituzionale ha sempre di più legittimato il ricorso alla funzione di indirizzo e coordinamento come strumento di cooperazione e collaborazione tra Stato e Regioni, contribuendo in maniera determinata al successo e al sempre maggiore utilizzo di questo strumento.

### 3.1 IL POTERE SOSTITUTIVO DA PARTE DELLO STATO

Il potere sostitutivo da parte dello Stato nei confronti delle Regioni costituisce un'altra deroga all'esclusività delle funzioni amministrative.

Questo potere viene utilizzato nei casi d'inerzia da parte delle Regioni nell'esercizio delle proprie funzioni e permette allo Stato di agire in via surrogatoria. Tale potere non è mai stato messo in discussione per quanto riguarda le competenze delegate dallo Stato alle Regioni, per le quali era considerato logico permettere all'amministrazione di procedere ad una forma di controllo più penetrante.

C'erano invece molti più dubbi sulla possibilità di applicare questo metodo in riferimento alle materie del primo comma dell'art.118 Cost. La dottrina affermava con decisione che nelle competenze amministrative proprie delle Regioni non vi era alcuno spazio per forme di sostituzione da parte dello Stato<sup>71</sup>.

Il primo caso in cui il potere surrogatorio si è mostrato in tutta la sua interezza è quello relativo all'art.6 del d.P.R. n.616/1977, nel quale, al terzo comma, si prevede che in casi di mancato esercizio da parte degli organi regionali delle funzioni amministrative riguardanti applicazione di regolamenti e direttive europee, era possibile disporre la sostituzione dell'amministrazione regionale competente. La sostituzione era circoscritta a quei casi in cui l'inattività regionale

---

<sup>70</sup> Secondo la Corte, il ricorso alla Conferenza Stato-Regioni avrebbe aiutato a rendere più collaborativo l'esercizio del potere di indirizzo e coordinamento ma dalla Costituzione non si ricavava alcun obbligo di farne uso. Il potere sostitutivo era necessario, prosegue la Corte, poiché permette di salvaguardare l'interesse a cui la legge tende.

<sup>71</sup> In questo senso: G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, in *Foro amm.*, 1989; A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Giuffrè, Milano, 1991, pag.340.



## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

avrebbe determinato l'inadempimento degli obblighi comunitari. In questi casi, si prevede che sia il Consiglio dei Ministri ad imporre alla Regione inadempiente un termine per provvedere e adottare i provvedimenti necessari nel caso in cui il termine sia inutilmente decorso. Il settore comunitario non è l'unico in cui è stata introdotto il meccanismo sostitutivo, come testimoniato da diverse leggi del periodo<sup>72</sup>.

Come già accennato, la dottrina opponeva una forte resistenza al potere sostitutivo dello Stato in quei casi in cui le Regioni esercitavano una propria competenza amministrativa. Chi si schierava contro questo sistema lo faceva perché riteneva che un controllo di tipo sostitutivo da parte dello Stato andava al di là di quanto prescritto dalla Costituzione, poiché questo principio non trovava alcun fondamento nell'ordinamento costituzionale<sup>73</sup>. Secondo una parte dei detrattori, la potestà amministrativa regionale propria era assolutamente piena ed esclusiva e non si prestava ad ingerenze statale<sup>74</sup>.

Anche chi non era del tutto concorde sull'idea di una potestà piena respingeva la sostituzione statale e ne chiedeva una regolamentazione in Costituzione, che essendo mancante, avrebbe dovuto condurre all'illegittimità costituzionale del metodo<sup>75</sup>.

La Corte costituzionale respinse le richieste di illegittimità costituzionale del potere sostitutivo con la sent. n. 177/1988. Nella sentenza, il giudice delle leggi afferma: << *I controlli nei confronti di un'autonomia costituzionalmente definita sono da considerare di stretta interpretazione e si deve escludere che una legge ordinaria dello Stato possa introdurre di nuovi in mancanza di una precisa base costituzionale* >>.

La motivazione sembra contraddire la pronuncia di rigetto nel caso specifico, ma va intesa nel senso che gli strumenti di controllo devono essere tassativamente

---

<sup>72</sup> In seguito, lo Stato ha utilizzato il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni anche in altri settori fra cui la difesa del suolo, sanità, inquinamento atmosferico, tutela dell'ambiente e del paesaggio, edilizia economica e popolare, ecc. Fra gli interventi sul tema si segnalano: B. CARAVITA, *I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1987, pag.315 e ss.

<sup>73</sup> E. GIANFRANCESCO, *Spunti critici in tema di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle amministrazioni regionali*, in *Giur. cost.*, 1991, pag. 3087 e ss.

<sup>74</sup> A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni.*, cit., 1991, pag. 340.

<sup>75</sup> In questo senso P. CARETTI, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1979, pag. 1178.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

indicati dalla Costituzione e il legislatore non può introdurne di nuovi.

Con questa pronuncia, come afferma una parte della dottrina<sup>76</sup>, la Corte costituzionale accresce e rafforza la creazione di una duplice amministrazione, di cui una parallela a quella regionale che si muovono tramite il principio di collaborazione e con la possibilità di prevedere un esercizio sostitutivo. Così facendo, si creava una sorta di fungibilità tra l'esercizio statale e quello regionale, dato che lo Stato aveva la facoltà di decidere quando agire in sostituzione. Con questa sentenza, la Corte afferma che si tratta di un controllo notevolmente diverso dalle altre figure di controllo sulle Regioni, con cui ha in comune solo il *nomen*. Infatti, afferma la Corte, questo controllo ha << *un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita* >>.

Da ciò si ricavava che il controllo non fosse possibile in tutti i casi, ma solo in quelli in cui non vi era alcun margine di discrezionalità relativa ad ambiti come il termine da rispettare o il pericolo di compromettere alcune funzioni pubbliche fondamentali.

In ogni caso, tramite le varie sentenze, la Corte non ha ottenuto il solo risultato di salvare la disciplina, ma è servita anche per tipizzarla e immetterla in maniera definitiva nell'ordinamento. In poche parole, il giudice delle leggi ha tipizzato il potere sostitutivo dello Stato, che mancava di una vera e propria disciplina<sup>77</sup>.

La sentenza ha legittimato l'utilizzo del potere sostitutivo sia nelle materie delegate che in quelle trasferite, prevedendo alcune differenze tra i due tipi che si sono rapidamente attenuate.

Originariamente, la Corte richiedeva che per poter attuare il potere sostitutivo fosse necessario un'ipotesi di inadempimento degli obblighi comunitari e internazionali<sup>78</sup>. In seguito, il requisito è divenuto più stringente poiché si richiedeva il presupposto di un inadempimento certo, ma si sono allargati i casi in cui la sostituzione è possibile prevedendo anche quello dell'interesse nazionale.

Tramite la sent. n. 177/1988, la Corte ha previsto le garanzie e i presupposti di questo strumento di controllo. Il principio di leale collaborazione gioca un ruolo

---

<sup>76</sup> A. FERRARA, *Verso un nuovo modo di intendere la concorrenza delle competenze?* in *Le Regioni*, 1991, pag. 1486 e ss.

<sup>77</sup> Sent. n. 177/1988.

<sup>78</sup> Sul punto P. CARETTI, *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, in *Giur. cost.*, 1976, pag.2232 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

molto importante. Lo Stato deve informare e sollecitare le Regioni e deve inquadrare questo potere come modalità di esercizio del potere di intervento in via sostitutiva.

Sempre con questa celebre e importantissima sentenza, è stata prescritta la procedura da seguire. Fondamentale è la precisazione che lo Stato ha l'obbligo di ascoltare il parere della Regione. Questa fase istruttoria è essenziale poiché permette di verificare le possibilità per la Regione di provvedere al proprio inadempimento e di determinare il contenuto dell'atto in cui si manifestava la sostituzione dello Stato.

Oltre all'obbligo di sentire la Regione inadempiente, lo Stato deve rispettare un secondo onere che è quello di prevedere un termine entro cui la Regione è tenuta a rimediare. Se la Regione non ottempera a quest'obbligo, lo Stato avrà il compito di sostituirsi ad essa e procedere agli adempimenti necessari.

Anche su chi fosse il titolare del potere sostitutivo, ci sono stati molti dubbi: nelle prime sentenze da parte della Corte è stato individuato come titolare di questo il Governo, in quanto detentore del potere generale di vigilanza sull'amministrazione pubblica.

In seguito, la Corte ha invece riservato la competenza ad un singolo Ministro, sulla base dell'argomento della materia. Questa decisione è stata ribadita anche in diverse pronunce successive a quella del 1988.

Infine, la giurisprudenza costituzionale procede ad individuare le garanzie necessarie per uno svolgimento adeguato del potere. Si richiedeva che l'esercizio di questo potere venisse svolto in modo corretto come espressione di un potere di controllo e vigilanza da parte dello Stato.

Queste modalità sono state più volte confermate, anche se con la sent. n. 1000/1988 viene introdotto un elemento innovativo e si procede ad alcune precisazioni. La Corte afferma che l'esercizio del potere sostitutivo statale era funzionale alla tutela di interessi unitari e non frazionabili e non sono previsti limiti ulteriori nei casi di esercizio nei confronti delle Regioni a Statuto speciale<sup>79</sup>. La novità riguardava i casi in cui il potere sostitutivo dà luogo ad atti non

---

<sup>79</sup> In questo senso: C. BARBATI, *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 113 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

istantanei ma destinati a durare nel tempo e a produrre effetti<sup>80</sup>. In questi casi, si precisa nella sentenza, tale atto ha contenuto sostitutivo poiché un atto di questo tipo non può impedire che la Regione eserciti la propria competenza. Limitatamente a situazioni di questo tipo, la Regione inerte avrà la possibilità di attivarsi successivamente all'esercizio del potere sostitutivo. Tramite quest'elaborazione di tipo creativo, la situazione si è stabilizzata e sono stati molto pochi i casi in cui è stato necessario il ricorso alla Consulta, tra l'altro quasi tutti con esiti favorevoli alle Regioni. Negli anni recenti, la Corte non ha mai cambiato orientamento e ha semplicemente cercato di rendere sempre più forti i principi precedentemente emanati.

In conclusione, si può affermare che il fondamento costituzionale da cui la Consulta ha dichiarato valido il potere sostitutivo è l'articolo 5 della Costituzione. In questo articolo, contenuto tra i principi fondamentali, si afferma che la Repubblica italiana, riconosce e promuove le autonomie locali e attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adeguando i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Nella disposizione si legge anche che la Repubblica è una ed indivisibile, ed è proprio per garantire l'unità, che la Corte ammette la possibilità che l'ente centrale intervenga per sostituirsi ad enti locali che, con il loro esercizio, possano mettere in pericolo questa prerogativa fondamentale.

---

<sup>80</sup> Nelle sentenze più recenti, la Consulta ha precisato nuovamente i requisiti necessari per permettere allo Stato di esercitare il potere sostitutivo in modo legittimo fra cui la base legale, l'obiettivo del raggiungimento di obblighi o interessi costituzionali e la previsione di termini perentori.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

### 4. DALLA LEGGE BASSANINI ALLA RIFORMA DEL TITOLO V: LA ROTTURA DEL PARALLELISMO

Negli anni '90 il dibattito sull'autonomia regionale si fa sempre più forte e i dubbi su come cercare di rafforzare un sistema ancora carente sono sempre presenti.

Si fa quindi strada l'ipotesi di una riforma che è necessariamente chiamata ad intervenire anche sul riassetto generale anche a livello di amministrazione.

I primi tentativi di riforma furono presentati negli anni '70 in relazione all'attuazione del sistema regionale ma non ebbero successo.

I risultati ottenuti con l'attuazione della regionalizzazione sono stati deludenti poiché il trasferimento delle funzioni amministrative non ha funzionato data l'inadeguatezza delle strutture sia regionali che centrali che operavano in perenne conflitto tra di loro. L'intervento statale negli ambiti di competenza amministrativa regionale era ormai divenuto sempre più massiccio e comportava notevoli problemi nell'ambito del rapporto tra amministrazioni, arrivando fino a mettere in dubbio il principio di rigida separazione tra i due sistemi.

Solo un ventennio dopo si cominciarono a vedere i primi cambiamenti anche a causa del prepotente ingresso dell'integrazione comunitaria<sup>81</sup> che necessitava di creare una burocrazia molto più snella ed efficiente di quella che si era vista sino a quel momento.

Un punto decisivo di svolta si è avuto con la legge n. 59/1997 con cui si è affidata una delega al Governo per ampliare le funzioni e i compiti amministrativi delle Regioni e degli enti locali. Inoltre, sempre con questa legge, si è provveduto alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica, oltre che alla semplificazione amministrativa<sup>82</sup>.

Con questa riforma c'è stato un deciso cambio di rotta, in quanto si è deciso di utilizzare per la prima volta un modello riorganizzativo nel suo complesso

---

<sup>81</sup> In questo senso: E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, pag.23 e ss.; S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pag.83 e ss.

<sup>82</sup> Sul punto: A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 123; *Diritto regionale*, cit, pag. 71; C. BARBATI, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, 1997, pag.1097 e ss.; C. CITTADINO, *I rapporti Stato-Regioni. Prospettive di federalismo*, Giappichelli, Torino, 1998, pag.7 e ss.; M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione a Costituzione invariata: la legge n. 59 del 1997 in St. iuris*, 1998, pag.459 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

provando a riordinare non soltanto singole parti del sistema amministrativo, ma il suo complesso. Le modifiche sono state talmente penetranti da stravolgere i punti cardine del sistema amministrativo come le funzioni, le strutture e i procedimenti<sup>83</sup>.

Il legislatore si era prefissato l'obiettivo di passare dal vecchio sistema basato sul ruolo decisivo delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ad un sistema fondato sulle Regioni e gli enti locali, con quest'ultimi divenuti i soggetti principali<sup>84</sup>.

La legge, che prende il nome di legge Bassanini dall'autore della stessa, è il più grande intervento di riorganizzazione amministrativa che sia mai stato compiuto e anticipa la trasformazione che sarebbe divenuta definitiva poco tempo dopo con la riforma costituzionale<sup>85</sup>.

Questa legge rinvia ad una serie di atti governativi, legislativi e regolamentari<sup>86</sup> che interagiscono tra di loro nelle varie fasi e che si assumono l'impegno di giungere ad una radicale trasformazione del sistema amministrativo.

La l. n. 59/1997 fa scomparire ogni riferimento all'elenco di materie dell'art. 117 Cost. e ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi<sup>87</sup> volti a conferire alle Regioni e agli enti locali<sup>88</sup> l'integralità delle funzioni

---

<sup>83</sup> In questo senso G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, pag.749 e ss.; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pag.667 e ss.

<sup>84</sup> In questo senso: S. CASSESE, *Il terzo decentramento*, in *Gior. dir. amm.*, 1997; A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Regioni*, Maggioli, Rimini, 2004, pag.1 e ss. Nella legge non vengono menzionate le Regioni a Statuto speciale che sono state regolate in seguito dal d.lgs. n. 112/1998 che ha previsto il trasferimento di quei compiti e funzioni che erano stati trasferiti alle Regioni a Statuto ordinario.

<sup>85</sup> Sul punto T. GROPPi, *Profili costituzionali del conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali*, in *Riv. amm.*, 2000, pag.752 e ss.

<sup>86</sup> L. n. 127/1997 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo); L. n. 191/1998 (Modifiche e integrazioni alle l. n. 59/1997 e l. n. 127/1997); l. n. 50/1999 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi). Queste leggi prendono il nome di Bassanini bis, ter e quater.

<sup>87</sup> Nella stessa legge, il legislatore precisa con conferimento si intende il complesso costituito dal trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti. Sulla differenza tra trasferimento e attribuzione interviene S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, *Giornale di diritto amministrativo*, n.5, 1997.

<sup>88</sup> Non era facile individuare quale categoria di enti fosse ricompresa nella nozione "enti locali" dato che il legislatore afferma che questi sono Province, Comuni, Comunità montane e gli altri enti locali. In relazione all'ultimo punto, non era chiaro se questi fossero gli enti territoriali o quelli funzionali. La Corte costituzionale ha chiarito il punto con la sent. n. 477/2000, con cui si è chiarito che le Camere di Commercio rientrano a pieno titolo fra quegli enti capaci di occuparsi

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

amministrative. Tali funzioni, come afferma la stessa legge, <<*devono essere relative alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità e localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferiche*>>.

Infine, si afferma che sono escluse dall'applicazione tutte quelle funzioni e compiti riconducibili alle materie elencate dall'art.3, c.1 della stessa legge. Da questi principi si ricava che tutti quei compiti che lo Stato non ha deciso espressamente di trattenere sono automaticamente conferiti alle Regioni e agli enti locali, così come affermato dalla dottrina che ha interpretato in questa maniera il silenzio del legislatore<sup>89</sup>.

C'è un'inversione del modello della clausola di residualità poiché, per la prima volta, lo Stato diventa competente solo in quei casi in cui gli enti locali non riescono a soddisfare al meglio le esigenze della comunità di riferimento<sup>90</sup>.

Dunque, l'obiettivo di questa legge non è solo quello di valorizzare il sistema amministrativo regionale e locale, ma anche quello di modificare quello statale per renderlo più moderno. Per fare ciò, è necessario diminuire il numero di apparati e di funzioni e, di conseguenza migliorare la funzionalità.

La legge n.59/1997 richiede che le funzioni amministrative vengano ridistribuite in modo che siano assegnate al livello territoriale che sia in grado di svolgerle meglio degli altri, e preferibilmente al livello territoriale più basso<sup>91</sup>.

Il Governo si è dunque impegnato ad emanare un corposo numero di decreti legislativi riguardanti l'individuazione dei compiti restanti allo Stato, quelli assegnati a Regioni ed enti locali, l'individuazione delle sedi e degli strumenti da utilizzare nell'esercizio di queste funzioni e il sistema procedurale da seguire.

Dopo l'emanazione dei decreti, si è deciso di procedere all'individuazione dei beni e delle risorse da trasferire o ripartire tra Regioni ed enti locali e per fare ciò

---

della potestà amministrativa.

<sup>89</sup> In questo senso: G. MOR, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art.3*, in *Le Regioni*, 1998, pag.485 e ss.

<sup>90</sup> Su questo punto: F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, IV ED., Giuffrè, Milano, 2005, pag.1011 e ss.

<sup>91</sup> Così G. FALCON, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Le Regioni*, 1998, pag.456.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

è stato necessario emanare un d.P.C.M.<sup>92</sup>.

Subito dopo, sono state riordinate le strutture amministrative centrali e periferiche grazie ad alcuni regolamenti ministeriali. Sparisce quindi il binomio delega-attribuzione delle funzioni che permette l'ingresso nell'ordinamento del nuovo termine del "conferimento" che comprende, a detta dello stesso legislatore, << ogni ipotesi di trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti >>.

Nel processo di attuazione della legge, grande importanza è stata data al Parlamento che ha giocato un ruolo fondamentali al pari delle stesse Regioni e degli enti locali che hanno avuto modo di far sentire la propria voce tramite alcune sedi.

Nel primo caso, è da segnalare l'istituzione di un'apposita Commissione bicamerale per la riforma amministrativa che doveva esprimere un parere non vincolante sugli schemi di decreti legislativi presentati dal Governo, oltre a verificare l'attuazione della riforma e riferire alle Camere.

Per quanto riguarda l'apporto procedimentale di Regioni ed enti locali, si è fatto uso, in sede parlamentare, della Commissione parlamentare per le questioni regionali, anch'essa chiamata ad esprimere un parere non vincolante. Inoltre, il Governo aveva l'obbligo di richiedere un parere anche alla Conferenza Stato-Regioni.

Nella stessa legge, si prevede che le Regioni hanno il compito di trasferire alle Province, ai Comuni e agli enti locali le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale. Si assiste così ad una ripartizione compiuta su un doppio binario<sup>93</sup>: tramite decreti delegati nelle materie devolute alla competenza regionale e tramite leggi regionali per quelle trasferire agli enti locali.

Per quanto riguarda i principi di allocazione delle funzioni, viene meno il parallelismo delle funzioni che lascia spazio a principi maggiormente dinamici, tra cui spicca quello di sussidiarietà a cui se ne affiancano altri come quello di differenziazione e quello di adeguatezza.

---

<sup>92</sup> Per adottare i d.P.C.M., è stato costituito un gruppo di lavoro tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, per fare in modo che il lavoro avvenga in un clima di confronto e condivisione tra le parti in causa.

<sup>93</sup> In questo senso A. CARLI GARDINO, *Stato e Regioni nel processo di attuazione della legge n.59/97: cronache di un decentramento ancora in gran parte virtuale*, in *Quad. reg.*, 1998, pag.87 e ss.



## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

Il principio di sussidiarietà ex art.4 comporta << *l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati* >>. In questo modo, il principio di sussidiarietà è stato enunciato sia sotto il profilo verticale che quello orizzontale<sup>94</sup>. Con questo criterio, si presume che la competenza sia assegnata a favore dell'ente territoriale più vicino ai cittadini ma è comunque possibile assegnare il compito a livelli più alti in base ad una valutazione complessiva che comprende la dimensione degli interessi coinvolti, la natura dei problemi e gli obiettivi perseguiti<sup>95</sup>. Le difficoltà di interpretazione di un principio assolutamente nuovo nel nostro sistema, ha dato luogo a vivaci contrasti sia dottrinali che giurisprudenziali ed è stato necessario l'intervento della Corte costituzionale che, con la sent. n. 408/1998<sup>96</sup>, ha dichiarato infondate le questioni di costituzionalità sollevate.

La Corte si è concentrata sul carattere non definitivo del conferimento, ovvero sul fatto che nella legge di delega non erano elencate le materie da conferire, ma solo quelle escluse dal conferimento.

In questa sentenza, la Corte ha confermato che il criterio prescelto dal legislatore è particolarmente innovativo ma allo stesso tempo ha negato l'indeterminatezza della delega. Infatti, questa era solitamente delimitata in negativo ma bisognava tenere conto di quei casi in cui veniva indicata in positivo, ovvero quando si faceva riferimento agli interessi e alla promozione dello sviluppo.

Il secondo punto e, probabilmente quello più importante, riguardava la questione della conformità costituzionale di tutti gli strumenti utilizzati per il decentramento

---

<sup>94</sup> Facendo ciò, viene data notevole importanza al rapporto tra le formazioni sociali e lo Stato, fra cui avviene un rapporto di complementarità.

<sup>95</sup> In questo senso: G. VESPERINI, *I poteri locali*, Meridiana, Bari, 1999, pag.358 e ss; G.C. DE MARTIN, *Autonomie e federalismo tra attuazione della Costituzione vigente e riforme costituzionali*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997; U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv. amm.*, 1999, pag.1121.

<sup>96</sup> Sul punto: T. GROPPI, *Profili costituzionali del conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali*, cit., 2000, pag.752 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

delle funzioni.

In questo caso, venivano messi in discussione sia il trasferimento e la delega delle funzioni alle Regioni che l'attribuzione da parte di quest'ultime a vantaggio degli enti locali. Anche in questo caso, la Corte optò per la costituzionalità della norma affermando che era stata operata una netta distinzione tra le materie spettanti alle Regioni e le altre materie. Infine, la Corte negò che il principio di sussidiarietà contrastasse con le disposizioni costituzionali in tema di autonomia regionale. La decisione della Corte si basò sul fatto che, nelle materie indicate dall'art.117 Cost. l'attuazione di questo principio era rimessa alle stesse Regioni e che, negli altri casi, era lo stesso legislatore regionale che si occupava del riparto di compiti con gli enti locali.

Oltre al principio di sussidiarietà, ci sono altri principi riguardanti l'allocazione<sup>97</sup> delle funzioni amministrative.

Tra questi, svolge un ruolo fondamentale il principio di differenziazione con cui si afferma che per allocare le funzioni è necessario valutare le diverse caratteristiche degli enti riceventi da diversi punti di vista come quello associativo, demografico, territoriale e strutturale.

Questo principio si trova in stretta connessione con gli altri indicati dall'art. 4 della l. n. 59/1997 in particolare con quello di sussidiarietà e quello di adeguatezza<sup>98</sup>. Quest'ultimo è un principio che impone di valutare l'idoneità organizzativa dell'amministrazione a garantire l'esercizio delle funzioni.

L'art. 4 della legge Bassanini enuncia anche i principi di responsabilità<sup>99</sup> e di unicità dell'amministrazione oltre a quello di completezza. Secondo questi principi, che sono strettamente collegati tra di loro, è necessario che ad occuparsi dell'intero processo amministrativo sia una sola struttura che ha il compito di svolgere sia la funzione principale che quelle che sono connesse, strumentali e complementari a questa.

Il principio di completezza richiede che, per integrare il conferimento delle funzioni, è necessario trasferire anche beni e risorse così come garantire la

---

<sup>97</sup> P. DE CARLI, *Regioni e riallocazione dei poteri locali dopo la riforma Bassanini*, in AA. VV., *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Jovene, Napoli, 1999, pag.442.

<sup>98</sup> Intervengono sulla questione R. MARAMMA - R. SPASIANO, *Spunti di riflessione intorno al criterio di adeguatezza*, in *N. aut.*, 2000, pag.263 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

copertura finanziaria e patrimoniale.

Sono poi nominati anche i principi di efficienza ed economicità che consentono alle Regioni di trattenere a sé le funzioni riguardanti la cura di interessi unitari nei rispettivi territori.

Infine, vi è il principio di doverosa collaborazione e cooperazione tra enti che svolge il ruolo di un criterio organizzatore generale. Infatti, si richiede che alcuni compiti devono essere esercitati tramite forme di collaborazione e di coordinamento per cercare di distribuire le funzioni in modo tale da garantire che non vi siano più diversi livelli di governo contrastanti tra di loro.

L'ordinamento delle autonomie locali veniva nuovamente riformato con la l. n. 265/1999<sup>100</sup> che, all'art. 2, prevede che *<< i Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali >>*.

Da questa disposizione si possono ricavare almeno due importanti novità. In primo luogo, l'attribuzione di funzioni non soltanto proprie ma anche quelle conferite, che sono una novità per il sistema delle autonomie locali.

Così facendo, perdeva ogni consistenza la differenza tra titolarità ed esercizio che era il discrimine tra le funzioni garantite agli enti territoriali minori dalla Costituzione e il decentramento compiuto dal legislatore statale e regionale.

In secondo luogo, scompariva la categoria delle funzioni attribuite o delegate che faceva posto ad un'unica categoria, quella delle funzioni conferite. Con questa disposizione, non c'erano più motivi di differenziare gli strumenti di cui disponevano Stato e Regioni, che utilizzeranno entrambi la legge per procedere all'attuazione del decentramento amministrativo.

Con la legge Bassanini e le successive modifiche, si è assistito ad un ribaltamento dello schema di distribuzione delle competenze che ha portato alla rottura del principio del parallelismo<sup>101</sup>. Questa nuova impostazione individua gli enti

---

<sup>100</sup> Sul punto: G. MELONI, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998: spunti ricostruttivi in Rapporto sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2001.

<sup>101</sup> Fra i tanti scritti sul tema si segnalano: A. BALDASSARRE, *La riforma del governo locale in*

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

territoriali come detentori di una competenza generale, in particolare i Comuni a cui è devoluta la maggior parte delle competenze amministrative.

La scelta di fondo si giustifica con la volontà di rendere protagonisti del settore amministrativo quegli enti collettivi che siano più vicini ai cittadini, che sono i destinatari dei servizi.

Anche la potestà amministrativa regionale ha subito delle importanti modifiche, in particolare sotto due punti di vista: delega di funzioni alle Regioni al di fuori delle materie istituzionali e il conferimento da parte delle stesse Regioni agli enti locali.

La legge Bassanini istituisce il cd. federalismo amministrativo<sup>102</sup> secondo cui la titolarità in capo alle Regioni delle funzioni amministrative non implica automaticamente anche la potestà legislativa. Tale impostazione ha suscitato parecchie perplessità e non sono mancate critiche, fra cui quella che una situazione del genere ha ribaltato ciò che è indicato in Costituzione secondo cui la competenza regionale è enumerata e allo Stato spetta quella residuale<sup>103</sup>.

Per scongiurare qualsiasi dubbio, è intervenuta la Corte costituzionale, che con sent. n. 408/1998 ha riconosciuto la legittimità costituzionale della legge Bassanini. In questo modo, la Corte ha confermato la possibilità di interpretare il dettato costituzionale in modo evolutivo e ha ribadito il ruolo delle Regioni alle quali spetta farsi promotrici delle riforme, specialmente in campo amministrativo. In particolare, era stata contestato il criterio con cui il legislatore delegante aveva previsto l'allocazione di nuove funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali.

Infatti, i ricorrenti lamentavano che, per equiparare le Regioni e gli enti locali, si era provveduto ad una riduzione delle garanzie dell'autonomia regionale.

Su questo punto, la giurisprudenza costituzionale si è espressa in modo fermo e deciso affermando che il legislatore statale è libero di scegliere con totale discrezionalità gli strumenti per la realizzazione del principio di autonomia

---

*Italia*, in *Le Regioni*, 1997, pag.1069; F. MODUGNO, *A mò di introduzione. Considerazioni sulla crisi della legge* in F. MODUGNO, *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2001, pag.56.;

<sup>102</sup> E. BALBONI, *Il federalismo amministrativo: ovvero verso un pieno e maturo autonomismo regionale e locale*, in *N.aut.*, 1998, pag.23; G. SCIULLO, *Il federalismo amministrativo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004.

<sup>103</sup> In questo senso: S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA, *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1. Atti del Forum di Roma*, 5 maggio 2000, Giuffrè, Milano, 2001, pag.62 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

previsto dall'art. 5 Cost. L'intento del legislatore, prosegue la Corte, è stato quello di potenziare il ruolo delle Regioni per quanto riguarda la possibilità di ripartire le attribuzioni e allo stesso tempo quello di valorizzare gli enti locali a cui venivano attribuite funzioni con legge statale<sup>104</sup>. La Corte costituzionale mette in relazione due principi importanti, quello di sussidiarietà e quello del parallelismo, affermando che è possibile una compatibilità tra di loro. Il principio di sussidiarietà riguarda la delimitazione delle attribuzioni delle Regioni, mentre quello del parallelismo è uno strumento che si occupa della ripartizione delle competenze in modo da individuare il soggetto che esercita la funzione in relazione all'interesse da tutelare.

Un'altra censura era stata mossa in relazione alla possibilità di intervento in via sostitutiva del Governo nel caso di riparto di funzioni tra Regioni ed enti locali in cui la Regione non avesse provveduto entro il termine fissato.

La Corte ha respinto la censura di illegittimità costituzionale e ha precisato che, con questa disposizione, è stato messo in luce il ruolo della Regione come << *centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali* >>. La possibilità per le Regioni di definire il riparto delle funzioni degli enti ad un livello inferiore è un modello che consente di valutare al meglio la configurazione delle funzioni e il loro esercizio nel territorio. Tuttavia, consentire la possibilità di un intervento sostitutivo da parte del Governo è pienamente legittimo poiché impedisce che si comprometta l'attuazione di decentramento<sup>105</sup>.

Relativamente alla possibilità per le Regioni di conferire funzioni agli enti locali, sono da segnalare delle importanti novità rispetto alla disciplina prevista dalla l. n. 142/1990<sup>106</sup>.

In particolare, sono due le differenze significative da registrare: l'intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia da parte delle Regioni e l'istituzione del

---

<sup>104</sup> Così A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Bari, 1999, pag.40 e ss; F. STADERINI, *I rapporti tra Regioni ed enti locali nel sistema costituzionale*, in *N. rass.*, 1999, pag.11.

<sup>105</sup> Il Governo è intervenuto in quattro circostanze in sostituzione di leggi regionali. I temi toccati sono: agricoltura e pesca, trasporto pubblico locale, mercato del lavoro e tutte le funzioni amministrative previste dal d.lgs. n. 112/1998. Tuttavia, lo Stato non ha effettuato una distinzione da caso a caso ma ha ripartito le funzioni in maniera uguale per ogni Regione inadempiente.

<sup>106</sup> Si occupa del tema G.C. DE MARTIN, *Il nodo della determinazione delle funzioni locali dopo la legge di riforma del 1990: elementi per un'interpretazione dell'art.3 della l. n. 142 in Regioni e riforme delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. n. 142/90*, Giuffrè, Milano, 1995, pag.28 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

principio di partecipazione degli enti locali<sup>107</sup> al procedimento legislativo regionale di conferimento. Tuttavia il legislatore statale non ha previsto in maniera dettagliata le modalità di acquisizione dei pareri e i loro effetti sul procedimento legislativo e si è limitato ad affermare che questo principio va rispettato.

La *ratio* di questa disposizione è stata ricercata nella volontà di superare il problema dell'inadeguatezza degli enti minori<sup>108</sup> che si era già verificato con le precedenti esperienze. Infatti, con questo nuovo modello si punta ad un esercizio in forma associata delle funzioni.

Il principio che viene in considerazione è quello di differenziazione, secondo cui i destinatari vengono individuati sulla base delle capacità di esercitare queste funzioni e non per categorie. Il compito di individuare questi strumenti di raccordo è lasciato alla Regione, ma nell'art.3 del d.lgs. n. 112/1998 si è previsto che le Regioni devono individuare i livelli di esercizio delle funzioni per sostenere l'esercizio delle funzioni da conferire ai Comuni e devono individuare le forme e i metodi di collaborazione e cooperazione.

Il modello così costituito sembrava ancora molto vago ed è intervenuta la l. n. 165/1999 che ha predisposto tre strumenti di collaborazione.

Il primo strumento è costituito dal programma regionale di individuazione degli ambiti per la gestione associata di servizi e funzioni che deve essere aggiornato con cadenza triennale.

Il secondo strumento sono le leggi regionali di incentivazione dell'esercizio associato<sup>109</sup> di funzioni da parte dei Comuni, il cui trattamento è differenziato e varia in base ai contributi che devono essere graduati in modo da consentire il maggior grado di integrazione possibile.

Infine, assume grande importanza un decreto ministeriale di definizione dei criteri di utilizzo delle risorse stanziare a tale scopo dalla legge finanziaria.

Se il modello fosse stato rispettato alla lettera, le Regioni avrebbero dovuto individuare le funzioni riservate a sé stesse e definire quelle da conferire agli enti

---

<sup>108</sup> Interviene sul punto C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Ist. fed.*, 2000, pag.306 e ss.

<sup>109</sup> L.VANDELLI, *Tendenze dell'attuazione del decreto 112. Piccoli Comuni e riforme di fronte all'attuazione del decreto 112*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, Maggioli, Rimini, 2000, pag.106 e ss.

## I. La previgente disciplina costituzionale e il processo di riforma

locali. Invece, le soluzioni adottate sono state decisamente a sfavore delle autonomie locali, soprattutto in base alle diverse tecniche che le Regioni hanno adottato.

Infatti, non è stato utilizzato il solo metodo del conferimento delle funzioni ma in altri casi si è provveduto ad una ricognizione delle funzioni<sup>110</sup> attribuite o delegate in passato rinviando a leggi previgenti oppure alla predisposizione di un testo unico<sup>111</sup> che si occupa delle competenze.

In conclusione, il sistema delineato dalla riforma del 1997 non ha portato ad un vero e proprio ridimensionamento dell'amministrazione regionale anche se è da segnalare una netta riduzione dell'utilizzo della delega, che è stata utilizzata in maniera nettamente inferiore rispetto all'attribuzione.

---

<sup>110</sup> In questo senso A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, cit., pag.28 e ss.

<sup>111</sup> G. MELONI, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d. lgs. 112/1998: spunti ricostruttivi*, cit., pag.6 e ss.

## Capitolo 2

### IL NUOVO ART.118 COSTITUZIONE: L'ATTUALE DISCIPLINA

*Sommario: 1. Il nuovo ruolo degli enti locali e delle Regioni nelle funzioni amministrative – 2. Le classificazioni delle funzioni amministrative: fondamentali, proprie e conferite – 2.1 Il sistema di delega di funzioni da parte dello Stato e la differenza tra attribuzione e conferimento - 3. L'individuazione della fonte competente all'allocazione delle funzioni amministrative – 4. Le tipologie di funzioni amministrative*

#### 1. IL NUOVO RUOLO DEGLI ENTI LOCALI E DELLE REGIONI NELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

La riforma del Titolo V del 2001 si caratterizza per aver riconosciuto e accresciuto l'autonomia degli enti locali.

In particolare, l'art.114 Cost. afferma che <<La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato>>. Su questa disposizione è necessario soffermarsi brevemente per individuare le teorie che sono state avanzate.

Fra di esse spicca quella secondo cui questi enti hanno la stessa importanza tra di loro a livello costituzionale, e ciò si ricava del tenore letterale della norma che pone lo Stato sullo stesso piano degli altri enti locali<sup>112</sup>. Chi si pone a favore di questa teoria lo fa anche confrontando tale disposizione con quella precedente, che prevedeva la ripartizione dello Stato negli enti locali ricavandone una situazione di subordinazione.

Tuttavia, questa affermazione non può essere accolta nella sua totalità<sup>113</sup>, e il dibattito che si è scatenato dopo la riforma ha portato all'affermazione di due

---

<sup>112</sup> In questo senso F. NESTA, *La riforma del Titolo V della Costituzione*, su [www.umbrialex.it](http://www.umbrialex.it).

<sup>113</sup> Come affermato da S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in *Diritto, Diritti e Autonomie* a cura di A. D'ATENA – P. GROSSI, Giuffrè, Milano, 2003; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit.



## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

ipotesi: secondo la prima, si punta ad un ordinamento federale, mentre la seconda porta ad un decentramento e ad una svalutazione del ruolo della Regione. A confondere ancora di più le idee ci si mette anche il secondo comma dell'art. 114 che offre un fondamento espresso alla potestà statutaria degli enti locali. A prescindere dalla tesi che può essere supportata, la riforma costituzionale ha portato due innovazioni decisamente importanti: l'ampliamento della competenza legislativa alle Regioni che sono adesso titolari di tutte le funzioni non espressamente indicate e l'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative. In particolare, quest'ultimo punto è quello che necessita di grande attenzione in quanto il Comune viene individuato come l'ente preferito a svolgere le funzioni più vicine ai cittadini e a soddisfare gli interessi di carattere amministrativo, in virtù del principio di sussidiarietà. Dai vari articoli costituzionali si ricava che sia a livello legislativo che amministrativo, la competenza viene considerata generale e quindi non è delimitata a specifici compiti.

Per scendere più nel dettaglio della disciplina delle funzioni amministrative, bisogna rintracciare i primi due commi dell'art. 118.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Limitatamente al primo comma, si può affermare che si tratta di una trasposizione di un principio emanato a livello europeo secondo cui <<le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini>> ma quest'articolo va inteso come determinativo di regole e principi per la distribuzione e non come attributivo di funzioni direttamente ai Comuni<sup>114</sup>.

La norma riprende l'ambito del cd. federalismo a Costituzione invariata prescritto dalla legge Bassanini ma tiene conto delle critiche che erano state esposte.

---

<sup>114</sup> In questo senso: A. CORPACI, *Revisione del Titolo V e sistema amministrativo in Le Regioni*, Fascicolo 6, novembre-dicembre 2001; A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2013.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

Infatti<sup>115</sup>, la riserva di amministrazione dei Comuni può portare all'impossibilità per l'ente di offrire tutti i servizi e allora, la revisione costituzionale ha delimitato il principio dell'attribuzione ai Comuni. Per fare ciò, il legislatore costituzionale ha permesso il conferimento agli enti territoriali di maggior livello piuttosto che ai Comuni nei casi in cui deve essere assicurato l'esercizio unitario delle funzioni amministrative.

Nonostante queste disposizioni, i problemi sono perdurati anche dopo la riforma a causa del clima di diffidenza tra le Regioni e gli enti locali. Gli enti locali non sono ancora stati in grado di comprendere che le Regioni continuano a rivestire un ruolo molto importante a livello amministrativo<sup>116</sup>, in quanto è demandato ad esse il compito di dare attuazione alle normative che provengono sia dallo Stato che dall'Unione Europea e, nel fare ciò, devono compiere delle scelte politiche che non potrebbero essere prese da nessun altro livello politico.

In questo sistema, non va sottovalutata la legislazione regionale, poiché la legge ha il compito di individuare gli obiettivi e i risultati che l'azione amministrativa e quindi anche il Comune devono perseguire<sup>117</sup>. Le Regioni si assumono il compito di coordinare le funzioni amministrative in un contesto sempre più decentrato e caratterizzato dalla volontà da parte degli enti locali di avere sempre più ampi spazi di azione. Le Regioni devono fissare gli indirizzi generali, dotandosi di strutture rapide e adeguate senza tralasciare la necessità di regolare e orientare, ma anche valorizzare le attività di Comuni e Province.

Questa struttura ha dato vita ad una pubblica amministrazione incentrata sempre di più sul carattere locale e sull'autonomia, anche se non possono essere tralasciati alcuni casi che hanno portato ad una riserva di poteri in capo allo Stato.

Tuttavia non si può affermare che è del tutto sparito il collegamento tra le funzioni amministrative e quelle legislative, come in alcuni casi particolarmente importanti, fra cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali e i principi di coordinamento della finanza pubblica. Nel primo caso, la Corte costituzionale è dovuta intervenire, tramite la

---

<sup>115</sup> S. MANGIAMELI in *Diritto, Diritti e Autonomie*, cit.

<sup>116</sup> In questo senso: L. MARIUCCI, *I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare, Le istituzioni del federalismo*, n.1, 2001, pag.14.

<sup>117</sup> A. RUGGERI, *Intervento al Forum di Roma*, 2 giugno 1997, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, 1998, pag. 121.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

sentenza n.282 del 2002 per rintracciare una previsione costituzionale che si ricollegasse al “contenuto essenziale dei diritti. Il livello essenziale, così come individuato dalla Consulta, si riferisce alle prestazioni, che devono essere predeterminate dal legislatore statale e garantite almeno fino al soddisfacimento del contenuto essenziale del diritto al quale accedono<sup>118</sup>. Anche nel caso del coordinamento finanziario, è possibile che sia necessario l'esercizio di poteri di ordine amministrativo da parte della legge statale, a causa della specificità della materia che non può precludere all'organo centrale di intervenire in questo senso. La Corte costituzionale, con la sent. n. 376/2003 ha ancorato questa decisione sulla base del carattere finalistico dell'azione di coordinamento, prevedendo che il livello centrale non si debba arrestare alla determinazione dei principi fondamentali che regolano la materia, potendo prevedere anche poteri puntuali strettamente necessari<sup>119</sup>.

Per quanto riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali (cd. LEP)<sup>120</sup>, l'articolo di riferimento è il 117 lett. m) e si riferisce ad alcune prerogative che devono essere garantite in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. In questo caso vi è una relazione intrecciata tra lo Stato, che ha il compito esclusivo della definizione e gli altri enti territoriali, che devono provvedere alla realizzazione. Lo Stato dovrà predisporre i criteri a cui si deve attenere il livello essenziale della prestazione e i vari enti dovranno fornire la specifica prestazione a favore dell'utenza. In sintesi, è possibile inquadrare i LEP in tre ambiti particolarmente vasti: diritti connessi all'istruzione e alla formazione, diritti connessi alla salute, diritti connessi all'assistenza sociale.

Simile è anche il funzionamento riguardante i principi di coordinamento della finanza pubblica<sup>121</sup>, che sono alcuni criteri che lo Stato ha il compito di porre in

---

<sup>118</sup> Cit. M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, pag. 615.

<sup>119</sup> I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2015.

<sup>120</sup> Si veda in proposito A. CALI', *La competenza statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni e la relativa perequazione finanziaria* su [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com).

<sup>121</sup> Si veda in proposito G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, Relazione presentata al Convegno “*Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni*”

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

essere al fine di attuare il cd. federalismo fiscale. In quest'ambito, il Governo centrale ha la possibilità di collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che definiscono la materia, ma anche alcuni poteri precisi e puntuali per permettere che il coordinamento venga realizzato.

La nuova disciplina costituzionale si caratterizza per la presenza di alcune novità di grande rilievo che hanno stravolto il settore dell'amministrazione.

Il primo carattere di novità riguarda il rapporto tra le funzioni amministrative e le competenze legislative. Con le novità introdotte dalla riforma del Titolo V, c'è stato un deciso superamento del principio del parallelismo delle funzioni che era quel principio secondo cui la competenza delle funzioni amministrative era automaticamente attribuita allo stesso ente che esercitava la funzione legislativa nelle materie che ne erano oggetto. Appare fin troppo evidente questo dato, considerando che mentre delle funzioni legislative se ne occupano Stato e Regioni, le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni, ormai divenuti titolari di una vera e propria competenza residuale nel settore amministrativo, del tutto analoga a quella di cui godono le Regioni nel campo legislativo<sup>122</sup>. Il legislatore costituzionale è sembrato ispirarsi al c.d. "federalismo d'esecuzione", affermando, nell'articolazione del potere amministrativo, una preferenza per l'ente minore<sup>123</sup>. Con questa struttura, è mutato il rapporto tra gli enti che è passato da un sistema di gerarchia ad uno a rete.

Un problema importante per quanto riguarda l'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative è se l'art.118 Cost. deve essere inteso come una direttiva per i legislatori statali e regionali o è direttamente attributiva. A causa della clausola che permette che l'esercizio venga trasferito a livelli superiori in caso della necessità di garantire l'esercizio unitario, tale previsione va intesa come un criterio regolatore della distribuzione delle funzioni che prevede un *favor* per il Comune<sup>124</sup> ma anche una regola organizzativa poiché le Regioni e lo Stato devono

---

*legislative dopo la revisione del Titolo V*<sup>122</sup>, tenutosi a Roma il 13 giugno 2013

<sup>122</sup> Cit. A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, cit., pag. 193. Si vedano in proposito anche A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative regionali* in T. GROPPPI – M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, pag. 143; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V e sistema amministrativo*, cit, pag. 1386.

<sup>123</sup> Cit. F. S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocatione delle funzioni amministrative* in *Le Regioni*, marzo-giugno 2002, pag. 1.

<sup>124</sup> In questo senso: G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V*, parte II della

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

occuparsi della programmazione e della direzione<sup>125</sup>.

Un'altra importante novità è quella relativa alla tecnica giuridica che è stata utilizzata. In precedenza, era direttamente l'art. 118 ad allocare le funzioni amministrative sulla base del già citato principio del parallelismo e sulla successiva elencazione delle possibili deleghe.

Oggi, la situazione è ben diversa, dato che il testo vigente si limita a prevedere la semplice attribuzione ai Comuni senza addentrarsi in una specificazione. Questa situazione rende inevitabile l'intervento del legislatore, dato che si prevede l'obbligo per le funzioni dei Comuni di trovare il proprio fondamento in una legge<sup>126</sup>.

Si può quindi dire che il riparto delle competenze amministrative ha subito una parziale deconstituzionalizzazione e questo è un elemento di assoluta novità oltre che di criticità. Infatti, la scelta del legislatore costituzionale appare difficilmente comprensibile, considerando che, neanche negli ordinamenti federali, la scelta è stata di questo tipo ma è direttamente la Costituzione che si occupa dell'allocazione delle funzioni amministrative.

Nell'art. 118 della Costituzione, infatti, non sono predeterminati gli ambiti delle competenze attraverso un'enumerazione delle materie, ma si delineano soltanto le procedure di assegnazione dei poteri<sup>127</sup>. Assume grande importanza la distinzione tra le funzioni regolamentari e quelle amministrative. Nel caso in cui un ente sia titolare solo della funzione amministrativa e non di quella regolamentare, sarà necessario distinguere tra l'atto c.d. di "alta amministrazione" e l'atto regolamentare.

---

Costituzione, in *Jus*, 2002, pag. 157 e ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1259 e ss.

<sup>125</sup> In questo senso: G. D'AURIA, *Le modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione*, *Il foro italiano*, 2001, pag. 215.

<sup>126</sup> In questo senso A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pag. 195.

<sup>127</sup> F. S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, cit, pag. 1.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

### 2. LE CLASSIFICAZIONI DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE: FONDAMENTALI, PROPRIE E CONFERITE

Negli art. 117 e 118 Cost. si trovano espressioni diverse che si riferiscono al processo di conferimento delle funzioni, la quali vengono classificate in diverse categorie.

Il primo esempio è dato dalle funzioni fondamentali, che si rintracciano nell'art.117, comma 2, lett. P) Cost. e che appartengono ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane. Queste funzioni rafforzano l'autonomia di tali enti e devono essere individuate dal legislatore statale. La *ratio* di questa disposizione è duplice: da un lato, la riserva statale serve a garantire l'autonomia e l'esistenza degli enti locali<sup>128</sup>, mentre dall'altro garantisce che ci siano dei requisiti minimi di uniformità che gli enti locali devono rispettare nel momento in cui esercitano i propri poteri<sup>129</sup>. Si tratta, infatti, di elementi fondamentali per l'autonomia locale come il sistema elettorale e la disciplina relativa agli organi di governo.

Per funzioni fondamentali si intende l'insieme delle funzioni che il legislatore statale determina di attribuzione necessaria per ciascuna categoria di ente locale. Possono ricomprendersi sia le funzioni in senso tecnico, come ad esempio la definizione di poteri amministrativi sia la materia dei servizi pubblici locali con relativi poteri di regolazione. Queste funzioni vengono sottratte al legislatore regionale, nonostante sia esso ad averne la competenza, ma potrà rientrare in gioco se, nel momento in cui viene posta in essere la disciplina sostitutiva, il compito di darne attuazione verrà conferito alla Regione interessata. La portata innovativa della competenza riconosciuta è rimasta per lungo tempo inespresa e solo negli ultimi anni c'è stata una svolta, con interventi che però hanno stentato ad assumere il necessario carattere di organicità e stabilità che la nuova disciplina richiede. Inoltre, questa tipologia risulta essere condizionata dalle ulteriori tipologie delle funzioni proprie e di quelle conferite<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> In questo senso: R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, marzo-giugno 2002, pag. 369 e ss.

<sup>129</sup> A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle funzioni fondamentali* in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 164 e ss.

<sup>130</sup> Ne parla G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

Il secondo gruppo di funzioni sono quelle attribuite, e dall'art. 118 si ricava che l'attribuzione è di regola prevista a favore dei Comuni, tranne nel caso in cui deve essere assicurato l'esercizio unitario e allora è necessario salire ad un livello più alto<sup>131</sup>.

Le funzioni attribuite sarebbero soltanto quelle "proprie" degli enti, si tratterebbe di tutte le funzioni dei Comuni, a cui spettano di principio. In pratica, tutte le funzioni amministrative hanno un unico titolare e cioè il Comune, a cui sono "attribuite" dalla Costituzione stessa, ma in seguito, per ragioni di adeguatezza, alcune funzioni potrebbero essere "conferite" agli altri enti, superiori sino anche allo Stato<sup>132</sup>.

Infine, è necessario considerare le funzioni amministrative che esercitano Comuni, Province e Città metropolitane, le quali possono essere proprie oppure conferite dal legislatore statale o da quello regionale. In questo caso, si parla di "titolarità" delle funzioni.

Un'altra tesi riguardante le funzioni conferite è quella secondo cui queste sarebbero il risultato dell'applicazione del principio di sussidiarietà. Secondo questa teoria<sup>133</sup>, quando è necessario garantire l'esercizio unitario delle funzioni, alcune di esse vengono allocate in deroga al principio di preferenza previsto dall'art. 118 Cost. Tuttavia, si tratta di una tesi minoritaria che viene criticata da coloro i quali<sup>134</sup> affermano che in questo modo si riconosce la titolarità delle funzioni solamente ai Comuni. In conclusione, si può giungere ad una definizione piuttosto chiara e definita di cosa siano le funzioni proprie e quelle conferite.

Le funzioni proprie possono essere identificate come le funzioni fondamentali e tutte le funzioni che trovano legittimazione direttamente dalla Costituzione, mentre le funzioni conferite sono tutte le funzioni che rientrano nella disciplina dettata dal primo comma dell'art. 118 Cost. Questa soluzione è stata confermata dalla Corte costituzionale con la sent. N. 379/2004 che si è dovuta occupare del

---

dicembre 2012.

<sup>131</sup> N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 449.

<sup>132</sup> R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V*, cit., pag. 369 e ss.

<sup>133</sup> Il principale sostenitore di questa tesi è G. A. SALE, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 22 e ss.

<sup>134</sup> R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V*, cit., pag. 370.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

giudizio di legittimità di alcuni articoli dello Statuto della regione Emilia Romagna<sup>135</sup>. Secondo la giurisprudenza costituzionale, il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative deve essere preceduto da una valutazione da parte del legislatore regionale che deve verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La Corte aggiunge che, dalla lettura degli articoli della Costituzione, non sono ricavabili vincoli rigidi per il legislatore regionale, ma soprattutto che non è possibile equiparare le funzioni degli enti locali proprie con quelle conferite. Risulta necessario approfondire le differenze tra le funzioni proprie e quelle conferite dato che questo tema è sempre stato piuttosto spinoso. Infatti, sono diverse le teorie avanzate dalla dottrina su quest'argomento. Sulla base di questa premessa, sembrerebbe che tra i primi due commi dell'art. 118 ci sia un'incongruenza. Il primo comma prevede che le funzioni amministrative siano attribuite, di regola, ai Comuni, il secondo comma stabilisce che tutti gli enti locali previsti in Costituzione siano titolari di funzioni amministrative proprie e di funzioni conferite con legge.

Con questo ragionamento, sembrerebbe che le funzioni amministrative di cui è titolare il Comune dovrebbero rientrare nella categoria delle competenze "proprie", poiché riconosciute dalla Costituzione. Viceversa, le funzioni degli altri enti locali, sarebbero di carattere derivato, poiché troverebbero il loro fondamento in leggi statali o regionali<sup>136</sup>.

Un ragionamento di questo tipo non permetterebbe di comprendere il motivo per cui il Comune sia stato inserito tra quegli enti titolari di funzioni conferite e gli enti locali siano previsti tra quelli che dispongono di funzioni proprie.

Per risolvere questo dilemma, è necessario interpretare in maniera differente<sup>137</sup> il secondo comma dell'art. 118 Cost. In questo senso, si è affermato che la formula che conclude il comma, "secondo le rispettive competenze" non vada riferita agli enti che devono conferire le funzioni in senso legislativo, ma agli enti titolari delle competenze amministrative. Ciò porta alla conclusione che le funzioni

---

<sup>135</sup> Nel caso di specie, la Corte è stata chiamata a valutare la legittimità dell'art. 24 dello Statuto della regione Emilia Romagna nei confronti degli artt. 114 e 118 Cost. Secondo la norma impugnata, la Regione disciplina le modalità di conferimento agli enti locali definendo finalità e durata dell'affidamento.

<sup>136</sup> In questo senso A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, cit., pag. 194.

<sup>137</sup> F. S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., pag. 401 e ss.



## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

amministrative si atteggiavano diversamente in base alla natura delle competenze dell'ente a cui siano assegnate: per i Comuni si tratta di funzioni proprie, per le Province e le Città metropolitane si può parlare di funzioni conferite.

Per comprendere meglio di cosa parliamo quando si fa riferimento alle funzioni proprie e a quelle conferite, occorre dare importanza a quella parte della dottrina che considera le due categorie molto più vicine di quanto si potesse pensare, avanzando una tesi sul ridimensionamento del divario.

Il principale sostenitore di questa teoria è Falcon, secondo cui il fatto che sia necessaria una disciplina legislativa che individua la titolarità delle funzioni amministrative riconduce le due funzioni sullo stesso livello<sup>138</sup>.

Inoltre, chi si pone a sostegno di questa teoria precisa che, nell'attuale sistema costituzionale in cui viene eliminata *a priori* una specifica titolarità, tutte le funzioni sono allo stesso tempo sia proprie che conferite. Sono tutte proprie perché << traduzione di un dato momento storico dei compiti amministrativi >> e sono tutte conferite perché << tutte le funzioni amministrative sono attribuite e disciplinate dalla legge<sup>139</sup> >>.

Va poi sottolineata quell'altra parte della dottrina favorevole a considerare un quadro unico ma su basi decisamente diverse. Infatti, c'è chi sostiene che le funzioni proprie siano equivalenti a quelle fondamentali e dunque, l'unica distinzione possibile sarebbe quella tra funzioni fondamentali e funzioni conferite<sup>140</sup>.

A sostegno di questa teoria, che è divenuta nel corso degli anni maggioritaria, vi sono alcuni elementi: *in primis*, il richiamo agli stessi enti territoriali nelle due disposizioni costituzionali che si occupano di funzioni fondamentali e di funzioni proprie, e in secondo luogo, la circostanza che il carattere fondamentale della funzione potrebbe riguardare una funzione connaturata all'ente locale.

---

<sup>138</sup> G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi art. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002, pag. 383 e ss.

<sup>139</sup> Cit. S. BARTONE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>140</sup> In questo senso A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., pag. 1314.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

A questo punto, occorre individuare la differenza tra le funzioni fondamentali e proprie e quelle conferite, che corrisponderebbe alla titolarità della competenza legislativa tramite cui vengono individuate.

Come afferma Passaglia<sup>141</sup>, le funzioni fondamentali vengono individuate dallo Stato sulla base di una competenza esclusiva, mentre le funzioni conferite derivano da alcuni interventi legislativi che spettano allo Stato o alle Regioni sulla base del riparto di competenza individuato dalla Costituzione.

Per quanto riguarda il parere della Corte costituzionale è necessario fare una premessa, e cioè che la Consulta non ha mai affrontato la problematica in maniera diretta.

Nonostante ciò, ha di fatto accolto quell'impostazione secondo cui la lettera p) dell'art. 117 comma 2 della Cost. ha un carattere trasversale.

Il pensiero della Corte è profondamente mutato nel tempo dato che, in un primo tempo, la Corte non aveva preso una vera e propria posizione limitandosi a stabilire che tocca alla legge statale o regionale effettuare l'allocatione delle funzioni amministrative senza affondare troppo l'argomento. In seguito, la Consulta ha preso una posizione più netta e ha optato per una equiparazione tra le due categorie affermando che non è possibile distinguere tra le funzioni fondamentali e le funzioni proprie<sup>142</sup>.

Non manca chi ritiene di non accogliere le tesi appena esposte e ritiene che fra funzioni fondamentali e funzioni proprie vi siano delle profonde differenze<sup>143</sup>.

Secondo questa parte della dottrina, le funzioni fondamentali riguardano l'identità istituzionale e organizzativa di vertice degli enti locali e cioè quelle attribuzioni che qualificano gli enti locali come enti dotati di autonomia politica<sup>144</sup>.

A sostegno di questa teoria, vi è il contenuto della lettera p) che richiama le funzioni fondamentali per quanto riguarda la totalità degli enti (Comuni, Province e Città metropolitane) e ciò non permette di scindere dalla disposizione che

---

<sup>141</sup> P. PASSAGLIA, *Art. 3* in C. NAPOLI – N. PIGNATELLI, *Commentario al testo unico degli enti locali*, Neldiritto Editore, Roma, 2011.

<sup>142</sup> Sent. n. 238/2007 relativamente ad un giudizio di costituzionalità riguardante lo Statuto della Regione Friuli Venezia-Giulia.

<sup>143</sup> In questo senso: C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., pag. 159.

<sup>144</sup> Così Q. CAMERLENGO, *Art. 118* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pag. 2338.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina relativa alla legislazione elettorale e agli organi di governo degli stessi livelli di governo.

Un'interpretazione del genere porta a concludere che le funzioni fondamentali non riguardano tanto le funzioni amministrative in sé, bensì tutto ciò che riguarda l'organizzazione e il funzionamento degli organi locali<sup>145</sup>. Una giustificazione di tipo sostanziale riguarda il paradosso a cui porterebbe l'equiparazione delle funzioni che consentirebbe allo Stato di incidere anche su materie appartenenti anche alla potestà concorrente e a quella residuale tramite l'individuazione delle funzioni amministrative. A questo si aggiunge che, così facendo, ci sarebbero nuovamente le funzioni di interesse esclusivamente locale che sono state eliminate dalla riforma costituzionale<sup>146</sup>. In ultima istanza, bisogna richiamare la mancata citazione degli enti territoriali tra i destinatari delle funzioni fondamentali che porta a ritenere che l'art. 118 c.2 Cost. sia propenso ad un'amministrazione di tipo prevalentemente locale.

Questa ricostruzione porta a ritenere che sussistono delle diversità tra le funzioni proprie e quelle conferite, soprattutto sulla base di ciò che è prescritto dall'art. 118 c.2 Cost. Infatti, interpretando letteralmente la disposizione ci si accorge che si fa riferimento alla << titolarità di funzioni proprie e di quelle conferite >> da cui si deduce che si tratta di due elementi diversi l'uno dall'altro.

In relazione a questa tematica, la dottrina ha cercato di ricostruire il tutto ma sono state proposte soluzioni diverse tra di loro.

In primo luogo, è stata avanzata l'ipotesi di uguaglianza tra funzioni proprie degli enti locali e funzioni attribuite ex art. 118 c.1 Cost. poiché quest'ultime sarebbero funzioni che appartengono già ai Comuni ma che vengono conferite ad enti di maggiore dimensione sulla base di una valutazione successiva.

Questa teoria porta a tre tipologie di funzioni: fondamentali, proprie e conferite. Le prime sono definite esclusivamente con legge dello Stato, le seconde vengono individuate con legge statale o regionale e sono riservate agli enti più idonei e più

---

<sup>145</sup> In questo senso S. MANGIAMELI, *Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Edizioni Luiss, Roma, 2002, pag. 198 e ss.

<sup>146</sup> Così A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5 del 2004, pag. 3.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

vicini a svolgere il compito e cioè i Comuni, mentre le terze vengono assegnate sempre con legge statale o regionale a quegli enti di dimensione territoriale maggiore a causa di ragioni di esercizio unitario che ne impongono la sottrazione ai Comuni<sup>147</sup>.

Un'altra teoria prevede che le funzioni proprie sono quelle che trovano legittimazione direttamente dalle norme costituzionali<sup>148</sup> o quelle che non sono assegnate tramite legge ma per mezzo degli ordinari strumenti di diritto comune al fine di curare gli interessi della comunità interessata.

In questo modo, le funzioni conferite sono tutte quelle previste dall'art. 118 c.1 Cost<sup>149</sup>.

In conclusione, si può affermare che le funzioni proprie sono quelle che sono state svolte storicamente dall'ente locale e la cui titolarità spettava agli enti locali sulla base delle norme previgenti. Esse si ricavano dall' art.118, 2° comma, Cost e indicano l'ambito identificativo dell'ente locale dal punto di vista funzionale. Grazie alle funzioni proprie, viene salvaguardato il principio di autonomia locale, in quanto viene assicurato, in capo all'ente che ne è titolare, un nucleo essenziale di funzioni da esercitare sotto la propria responsabilità.

Viceversa, le funzioni conferite sarebbero quelle che derivano da trasferimenti effettuati con legge statale o regionale in base alle competenze legislative dopo aver compiuto una valutazione di adeguatezza dell'ente prescelto<sup>150</sup>. In questo modo, in relazione alle funzioni proprie viene in luce la componente statica del sistema che garantisce ai Comuni autonomia amministrativa in ambiti storicamente assegnati ad essi. Tale situazione si pone in contrapposizione con le funzioni conferite dove prevale la componente dinamica del sistema che impone il trasferimento di determinate funzioni anche sulla base di alcuni principi costituzionali come quello di sussidiarietà<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> La tripartizione è opera di R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V*, cit., pag. 369.

<sup>148</sup> Espone questa teoria S. MANGIAMELI, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., pag. 204.

<sup>149</sup> Come spiega A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle funzioni fondamentali* in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, cit., pag. 11.

<sup>150</sup> Cit. Q. CAMERLENGO, *Art. 118* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., pag. 2341.

<sup>151</sup> *Ibidem*

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

### 2.1 IL SISTEMA DI DELEGA DI FUNZIONI DA PARTE DELLO STATO E LA DIFFERENZA TRA ATTRIBUZIONE E CONFERIMENTO

Nel nuovo testo costituzionale, e più precisamente per quanto riguarda l'art. 118 Cost. spicca la mancata menzione dell'istituto della delega, considerato di grande importanza nel sistema previgente. A causa di questa scomparsa, è risultato difficile comprendere se la delega fosse effettivamente utilizzabile o meno<sup>152</sup>.

Chi afferma che la delega non è utilizzabile spiega che essa non incide sulla titolarità della funzione, ma solo sull'esercizio vero e proprio.

Ma non sono mancate tesi avverse e favorevoli a quest'istituto secondo cui, a causa dello stretto rapporto che si viene a creare tra delegante e delegato la delega sarebbe applicabile anche nel caso dell'art. 118, comma 3, Cost.

Nelle leggi immediatamente successive alla riforma costituzionale e che svolgevano il processo di attuazione non si rinviene alcun richiamo all'istituto della delega. Neanche la giurisprudenza costituzionale si è occupata di quest'argomento in maniera diretta, ma solo in modo incidentale.

Tra chi si espone a favore della sopravvivenza della delega nel nostro ordinamento ha riscosso molto successo il tenore letterale dell'art. 121 Cost. che parla espressamente di delega di funzioni amministrative e che assume grande rilievo a causa del rango costituzionale.

Inoltre, affermano i sostenitori della teoria, è necessario effettuare un collegamento con l'art. 117, c.6 Cost. che si occupa della potestà regolamentare. Infatti, la norma dispone che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato ma è possibile delegare essa alle Regioni. La dottrina si è interrogata sulle motivazioni che porterebbero lo Stato a demandare alle Regioni la disciplina secondaria di una materia di propria competenza legislativa e, al termine della riflessione, ha concluso che una motivazione più che valida sarebbe quella di cercare di garantire una maggiore produttività. Così facendo, verrebbe più semplice attuare il coordinamento tra l'art. 118 e l'art. 121 ultimo comma poiché, tramite la delega di funzioni amministrative da parte dello Stato alle Regioni, verrebbe meno il monopolio

---

<sup>152</sup> In questo senso: M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 486.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

dello Stato su materie di competenze esclusiva permettendo alle Regioni di prevedere una disciplina per l'esercizio di funzioni amministrative. Secondo questa dottrina, l'ipotesi di delega del potere regolamentare sarebbe applicabile solo quando questa viene accompagnata dalla delega di funzioni amministrative. Le due deleghe devono essere contestuali e facendo ciò si avrebbe un ampliamento della potestà legislativa regionale<sup>153</sup>.

Tuttavia, degne di considerazione sono anche le teorie di quella parte della dottrina che si dice contraria alla presenza dello strumento della delega di funzioni amministrative. Replicando alla tesi letterale esposta da chi si dice favorevole alla presenza della delega, la dottrina avversa ritiene che il dato letterale verrebbe forzato ogni oltre ragionevole limite. Infatti, spiega Falcon, la norma costituzionale esprime chiaramente come la delega sia limitata alla potestà regolamentare<sup>154</sup> e che, un eventuale mantenimento della delega dovrebbe essere rintracciabile in maniera chiara all'interno della Costituzione.

Inoltre, si prosegue affermando che, nel caso in cui la delega venisse concessa con legge, non sarebbe più connotata dal requisito della tipicità e non ci sarebbe più alcuna differenza con il conferimento.

Un'altra tesi contraria all'esistenza della delega è quella secondo cui non è più necessario ricorrere alla delega per consentire il conferimento di funzioni amministrative alle Regioni in quelle materie di competenza esclusiva statale, in quanto non è più presente il principio del parallelismo delle funzioni. Infatti, così facendo, si arriverebbe ad una forzatura del sesto comma dell'art. 117 per utilizzare la delega per compiere ciò che è già praticabile tramite il conferimento<sup>155</sup>.

L'unica disposizione costituzionale in cui la delega viene espressamente menzionata è l'art. 121 Cost. che riveste un ruolo fondamentale nella possibilità di comprendere l'esistenza o meno della delega nel nostro ordinamento. L'art. 121 Cost. prevede che «Il presidente della Giunta regionale dirige le funzioni

---

<sup>153</sup> In questo senso R. BIN, *La funzione amministrativa*, in AA. VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, pag. 114 e ss.

<sup>154</sup> Così G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi art. 118 e 117 della Costituzione*, cit., pag. 392.

<sup>155</sup> Così A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, cit., pag. 12

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istituzioni del Governo della Repubblica>>. Sulla base di questa norma costituzionale si può accertare se la delega si possa ancora considerare uno strumento ordinario di allocazione e se le funzioni delegate sono valide anche alla luce del nuovo testo costituzionale.

Sulla base del dettato costituzionale, sembrerebbe che la facoltà di delegare funzioni sarebbe limitata all'ipotesi in cui lo Stato funge da delegante e la Regione da delegata. Infatti, non ci sono norme costituzionali che fanno riferimento alla stessa possibilità per le Regioni, che devono limitarsi all'istituto del conferimento.

Questa disposizione che era sicuramente vigente con il vecchio art.118, c.2 Cost che prevedeva espressamente la delega amministrativa dello Stato alle Regioni, oggi dà luogo a problemi di non poco conto nel rinnovato scenario costituzionale<sup>156</sup>.

Sembrerebbe infatti, che sia incompatibile la previsione di una delega alle Regioni considerando che la Costituzione consente allo Stato l'esercizio delle sole funzioni amministrative di cui si richiede l'esercizio unitario a livello nazionale.

Per cercare di ammettere l'esistenza dell'istituto della delega anche nell'attuale ordinamento, si potrebbe fare leva sul principio di sussidiarietà. Infatti, nel caso in cui sia sufficiente lo svolgimento a livello centrale solo di funzioni d'indirizzo, sarà lo stesso principio a chiedere che lo Stato non si occupi della gestione ma che si limiti ad impartire le direttive alle Regioni che svolgeranno il compito<sup>157</sup>.

Per comprendere in maniera decisiva se la delega è ancora presente nell'ordinamento o meno, bisogna verificare se le sue caratteristiche sono compatibili con lo scenario costituzionale successivo alla riforma del 2001.

La delega determina una scissione tra la titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative e punta a introdurre elementi di flessibilità che modificano il piano operativo<sup>158</sup>. Le valutazioni compiute dai soggetti titolari della potestà legislativa

---

<sup>156</sup> Cit. A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, cit., pag. 193.

<sup>157</sup> Cit. F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le istituzioni del Federalismo*, cit., pag.891.

<sup>158</sup> In questo senso Q. CAMERLENGO, *Art. 118* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., pag. 2342.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

e i principi a cui essi si devono attenere portano a ritenere che non possano esistere ipotesi in cui la titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative siano in mano ad enti territorialmente differenti<sup>159</sup>. Infatti, risulterebbe contraddittorio assegnare la titolarità ad un determinato ente e contemporaneamente delegarne l'esercizio ad un altro poiché viene effettuata una valutazione di adeguatezza che rende necessario che l'ente identificato sia titolare della funzione e la eserciti allo stesso tempo<sup>160</sup>.

Si può dunque concludere, avallando le conclusioni riportate dalla maggioranza della dottrina, che la delega ha mutato profondamente il proprio ruolo. Infatti, nella previgente disciplina costituzionale era lo strumento eventuale di esercizio delle funzioni amministrative e normale di quelle regionali mentre è adesso incompatibile con i principi relativi alla distribuzione e individuazione dei compiti amministrativi<sup>161</sup>.

Strettamente collegato al tema della delega è quello della differenza tra attribuzione e conferimento.

Una prima lettura dell'art. 118 Cost. porterebbe a concludere che l'elemento che differenzia l'attribuzione dal conferimento è quello soggettivo, ovvero l'indicazione dei livelli di governo individuati come destinatari<sup>162</sup>.

Infatti, seguendo questo schema nel caso dell'attribuzione avrebbero interesse solo i Comuni, mentre nel secondo caso sono ricompresi tutti i livelli di governo, Stato compreso. Tuttavia, un criterio del genere è approssimativo, specialmente se considerato alla luce di altre disposizioni costituzionali e anche in relazione al secondo comma dello stesso art. 118 Cost. Infatti, questa disposizione parla di "conferimento di funzioni amministrative" anche con riguardo all'ambito comunale. Inoltre, l'attribuzione non può essere considerata come una prerogativa

---

<sup>159</sup> Così P. CARETTI, *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 152

<sup>160</sup> Lo afferma M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni 2001*, pag. 1302, nota n.43.

<sup>161</sup> Così A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit, pag. 1315; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 220.

<sup>162</sup> In questo senso G. MELONI, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/98: spunti ricostruttivi*, cit.



## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

esclusiva del Comune, dato che nell'art. 117, comma 6, vengono considerate anche le Province e le Città metropolitane.

Dato il fallimento del criterio soggettivo, un'altra ipotesi per rintracciare la differenza tra attribuzione e conferimento può essere quella di considerare un criterio di tipo oggettivo. Questo elemento può essere ritrovato nella "spettanza in fatto e diritto" di una determinata funzione ad un determinato ente territoriale<sup>163</sup>. In pratica, nel caso dell'attribuzione ciò che è prevalente è l'appartenenza di ciò che si attribuisce al soggetto stesso a cui viene attribuita la funzione; mentre nell'ambito del conferimento a venire in risalto è la concessione di una funzione ad un ente territoriale. In poche parole, il conferimento della delega non concerne la titolarità delle funzioni, dei poteri del delegante ma solo il loro esercizio.

Questa ricostruzione merita accoglimento anche in virtù del fatto che l'art. 118 Cost., attribuisce le funzioni amministrative all'ente comunale in base al principio di sussidiarietà, ormai divenuto di rango costituzionale.

---

<sup>163</sup> In questo senso C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 127.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

### 3. L'INDIVIDUAZIONE DELLA FONTE COMPETENTE ALL'ALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Il dato letterale dell'art. 118 Cost. e il suo carattere perentorio ha fatto venire il dubbio che le funzioni amministrative fossero attribuite direttamente ai Comuni senza la necessità che intervenga una legge statale oppure regionale. Come già precisato nelle pagine precedenti, appare chiaro che nel nuovo sistema costituzionale, il criterio allocativo della funzione amministrativa è il principio di sussidiarietà secondo espressa previsione costituzionale (art. 118, primo comma, Cost.). A questo punto della trattazione occorre compiere una precisazione: la sussidiarietà non affida alla legge il compito di allocare direttamente una funzione, ma le consegna quello di apprestare i procedimenti allocativi il cui esito non è predeterminabile a priori<sup>164</sup>.

Infatti, la disposizione afferma che «< le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni>>. A prima vista, sembrerebbe che non ci sia alcuna conseguenza sull'allocazione della potestà legislativa, poiché gli artt. 117 e 118 della Costituzione sembrano configurare l'esercizio delle due diverse funzioni in maniera diversa tra loro, adottando criteri allocativi delle competenze inconciliabili<sup>165</sup>. Tuttavia, la dottrina si è mostrata contraria a quest'impostazione e ha affermato che l'intervento del legislatore è sempre necessario specialmente per effettuare al meglio la distribuzione delle funzioni<sup>166</sup>.

Sono due le disposizioni da cui si può ricavare l'impossibilità di fare a meno dell'intervento del legislatore<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> Così O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie*, in *Le Regioni*, n.4/2004, pag. 943.

<sup>165</sup> A. CORPACI, *Revisione del Titolo V e sistema amministrativo*, cit., pag. 1307, osserva che dall'allocazione delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza «ne consegue, in maniera mi pare incontrovertibile, che l'intestazione delle funzioni amministrative non è per regola connessa alla titolarità della potestà legislativa: quest'ultima nulla dice e comporta in ordine all'allocazione delle prime, per la quale valgono le regole sopra richiamate».

<sup>166</sup> In questo senso: F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, cit., pag. 400 e ss.; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della formazione ed al piano dei controlli*, in *Quaderni Cost.*, 2001, pag. 593 e ss.; P. CARETTI, *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, in ID., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 151.

<sup>167</sup> Si veda in proposito A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pag. 195.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

In primo luogo, ci si riferisce all'art.97, c.2 Cost. che esige che i confini tra le varie competenze abbiano una specifica definizione in regole giuridiche, conformandosi così al principio di legalità.

La seconda disposizione è l'VIII disp. trans e fin. Cost, c. 2 che subordina il passaggio alle Regioni delle funzioni amministrative attribuite dalla Costituzione a leggi di trasferimento che regolino il tutto.

Da questa disposizione, si può ricavare che il principio del previo trasferimento sia valido anche per gli enti locali e ciò permette alle funzioni amministrative di essere dotate della copertura amministrativa necessaria. Per esercitare queste funzioni, è necessario che l'ente che se ne dovrà occupare disponga non solo della copertura finanziaria, ma anche degli uffici e del personale incaricato a svolgere il compito. Per fare ciò, sono indispensabili degli atti normativi che si occupino di identificare l'oggetto della funzione e il passaggio degli uffici e del personale dagli enti precedentemente competenti a quelli che lo sono diventati in seguito.

Questa soluzione ha incontrato il consenso della Corte costituzionale, come si può ricavare dalla sent. n. 43/2004 in cui si afferma che <<la concreta collocazione delle funzioni amministrative non può che trovar base nella legge>>.

Il primo comma dell'art. 118 impone il rispetto del principio di legalità e deve essere considerato un criterio importante con cui procedere alla distribuzione delle funzioni amministrative. Infatti, tocca al legislatore statale o a quello regionale considerare che le funzioni amministrative devono essere attribuite in prima battuta ai Comuni.

Nel caso in cui, i Comuni non dovessero dimostrarsi in grado di occuparsi del compito a loro assegnato, il legislatore ordinario dovrà provvedere ad una diversa collocazione<sup>168</sup>.

Infatti, il legislatore dovrà compiere una valutazione di idoneità sulla base di alcuni principi che sono previsti dalla Costituzione, ovvero quelli di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Così facendo, il meccanismo di conferimento delle funzioni amministrative si svolge in modo flessibile e non univoco. Si può quindi affermare che l'assunzione della funzione amministrativa a livello statale trascina con sé, la connessa funzione legislativa. Tutto ciò avviene prescindendo

---

<sup>168</sup> Così S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCONE, R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pag. 185.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

dall'allocazione delle competenze legislative per materia disegnate dall'art. 117 Cost<sup>169</sup>.

A sostegno di questa tesi si aggiungono altre disposizioni costituzionali tra cui il secondo comma dello stesso art. 118 da cui emerge in maniera chiara che la distribuzione delle funzioni amministrative avviene secondo la ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni. Per chiarire i dubbi, è intervenuta la Corte costituzionale che ha sottolineato che, tramite la riforma del Titolo V, c'è stato un mutamento nei criteri di riparto delle funzioni amministrative. Infatti, adesso l'attribuzione generale è a vantaggio dei Comuni e la clausola del conferimento a favore di enti territoriali maggiori è divenuta molto flessibile<sup>170</sup>. Diventa necessario un intervento legislativo, poiché è tramite questo strumento che il legislatore competente stabilisce se prevale il criterio generale di allocazione a favore del comune oppure la necessità di considerare esigenze unitarie e optare per una collocazione ad un piano superiore<sup>171</sup>. L'aspetto è importante poiché l'ampiezza della competenza amministrativa discende dalla legge: è tale fonte che fissa limiti e scopi dell'azione amministrativa, attribuendo ad enti ed organi le funzioni di cui dovranno occuparsi.

A questo punto, è necessario procedere all'identificazione del legislatore competente a procedere all'allocazione delle funzioni amministrative, tenendo presenti le differenze che sorgono tra la fase di prima attuazione e quella a regime<sup>172</sup>.

Nella fase di prima attuazione, la competenza ad allocare le funzioni amministrative spettano all'ente al quale le funzioni facevano capo al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale. La scelta è stata poi confermata dalla legge La Loggia, che all'art. 7, c.1 ha previsto che funzioni amministrative esercitate in precedenza dallo Stato vengano allocate dal legislatore statale anche se ora rientrano nell'ambito del legislatore regionale.

---

<sup>169</sup> F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione in Le istituzioni del federalismo*, 2007, pag. 35.

<sup>170</sup> La Corte ha ribadito più volte questo pensiero nelle sent. n. 43/2004; n. 69, 70, 71, 72, 73/2004.

<sup>171</sup> A tal proposito, la Corte ha individuato, con la sent. n. 172/2004 che è prevista una riserva di legge per l'allocazione e distribuzione delle funzioni amministrative.

<sup>172</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pag. 197.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

Nella fase a regime, la situazione si semplifica e non sembrano esserci difficoltà a seguire lo schema normativo previsto per le materie di competenza esclusiva statale e quelle appartenenti alla categoria residuale, mentre sono molti i problemi relativi alle materie di competenza concorrente. Infatti, si pone il problema di chi deve occuparsi dell'allocazione delle funzioni amministrative dato che sono competenti in materia sia lo Stato che la Regione.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che nelle materie di competenza concorrente, il compito del legislatore statale è limitato alla fissazione di norme sulla allocazione e non alla predisposizione di specifiche norme di allocazione<sup>173</sup>. Tuttavia, precisa la Consulta, la legge statale di principio mantiene questo potere fino a quando le Regioni non disporranno in maniera diversa<sup>174</sup>.

Lo stesso identico problema si pone per quei settori "trasversali" che riguardano alcuni ambiti che possono incidere sulle funzioni sia dello Stato che della Regione. Si possono riportare due esempi possono come la tutela dell'ambiente e il governo del territorio, il primo appartenente alla competenza statale e il secondo a quello regionale<sup>175</sup>.

La dottrina prevalente propende per il legislatore regionale, dato che tocca ad esso individuare la normativa di dettaglio della competenza legislativa a differenza del legislatore statale, il cui ruolo è limitato ad individuare i principi<sup>176</sup>.

Il principio secondo cui la competenza ad allocare le funzioni amministrative deve seguire le regole generali che riguardano la distribuzione delle competenze amministrative è derogato dal riconoscimento allo Stato delle competenze legislative in ordine alle "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane come previsto dal secondo comma, lett. p) dell'art. 117 Cost.

---

<sup>173</sup> Sent. n. 214/2005; Sent. n. 336/2006 e Sent. n. 32/2006.

<sup>174</sup> Sent. n. 50/2005.

<sup>175</sup> F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2003, pag.852.

<sup>176</sup> In questo senso Q. CAMERLENGO, *Art. 118* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., pag. 2344; R. TOSI, *La legge costituzionale n.3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1240; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamento e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 339.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

Queste funzioni configurano un regime giuridico comune che vale per tutti gli enti locali, a prescindere dalla Regione a cui si riferiscono<sup>177</sup>.

Un problema molto importante concerne il caso in cui lo Stato decide di assegnare a proprie strutture amministrative alcune funzioni riguardanti materie di competenza residuale o concorrente<sup>178</sup>. Se si decidesse di seguire questa strada, la legge regionale non sarebbe più in grado di soddisfare il principio di legalità poiché un'amministrazione statale non potrebbe operare sulla base di diverse discipline regionali<sup>179</sup>.

Per scongiurare un forte ridimensionamento dell'autonomia legislativa regionale, la Corte costituzionale ha affermato che non è sempre obbligatorio seguire il dettato dell'art. 117 Cost., poiché in alcuni casi è necessario seguire il principio di sussidiarietà. La giurisprudenza costituzionale ha quindi affermato che, l'attribuzione della funzione amministrativa ad autorità statali nei casi di materie di competenza concorrente o residuali comporta in automatico l'attrazione in sussidiarietà della potestà legislativa in capo allo Stato<sup>180</sup>.

Con questa sentenza, la celebre 303 del 2003, la Corte ha spiegato che l'enumerazione delle competenze rischierebbe di pregiudicare l'ordinato svolgimento di alcuni compiti che necessiterebbero di un intervento di tipo statale. A tal proposito, prosegue la Corte, il nostro ordinamento prevede alcuni strumenti che rendono più flessibile e meno rigido il sistema di riparto delle competenze legislative<sup>181</sup>.

In pratica, l'interpretazione della Corte porta a rovesciare il principio del parallelismo delle funzioni, provocando una sorta di trascinarsi sul riparto delle competenze legislative<sup>182</sup>. Tramite il corretto esercizio dell'allocazione delle

---

<sup>177</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pag. 198.

<sup>178</sup> Si è espresso favorevolmente B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>179</sup> Q. CAMERLENGO, *Art. 118* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., pag. 2345.

<sup>180</sup> In questo senso: R. TARCHI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2006, pag. 171 e ss.

<sup>181</sup> Numerosi sono i commenti alla sentenza fra cui A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, pag. 2785 e ss.; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2778 e ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V* su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.13 del 2003.

<sup>182</sup> Cit. A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non*

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

funzioni, gli enti riceventi vengono dotati anche delle coperture finanziarie e degli uffici e del personale necessari, facendo in modo che si evitino sprechi di risorse o dubbi su chi è effettivamente competente<sup>183</sup>.

Il soggetto titolare della potestà allocativa delle funzioni amministrativa deve rispettare alcuni principi costituzionali nel momento in cui procede alla loro distribuzione. Questi principi sono quelli di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>184</sup> e devono orientare il legislatore in quei casi in cui emergano esigenze di esercizio unitario.

Il principio di sussidiarietà, che sarà affrontato in maniera più approfondita più avanti, viene menzionato in due articoli costituzionali: l'art. 118 e l'art. 120. Si occupa di prevedere l'attribuzione delle funzioni all'ente più vicino ai cittadini, prevedendo un'attribuzione verso l'alto solo nel caso in cui l'ente inizialmente competente non sia in grado di occuparsi adeguatamente delle funzioni di cui è investito.

Il principio di differenziazione serve a far sì che le funzioni vengano allocate in base alle caratteristiche degli enti riceventi, come esplicitato dalla legge n. 59 del 1997. Questa legge chiede che si differenzi in base alle caratteristiche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti stessi. Infatti, non sarebbe possibile applicare le stesse regole in realtà profondamente diverse tra di loro perché un'applicazione di questo tipo porta ad un aumento delle disuguaglianze sostanziali<sup>185</sup>. Così facendo, le funzioni vengono allocate solo a quei Comuni che sono in grado di svolgerle dirottando la competenza ad un livello più elevato nel caso in cui questo non sia possibile.

Il principio di adeguatezza è l'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire l'esercizio delle funzioni. Ciò significa che il livello di governo che deve svolgere queste funzioni deve avere un'organizzazione capace di garantire la produzione di risultati soddisfacenti per i destinatari delle stesse.

---

regolamentare) in una storica (e però solo in parte soddisfacente) pronunzia. (Nota a Corte costituzionale n. 303 del 2003) in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>183</sup> A. D'ATENA in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* di G. BERTI e G.C. DE MARTIN, cit.

<sup>184</sup> Ne parla F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, cit., pag. 843 e ss.

<sup>185</sup> Cit. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, pag. 131.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

Bisogna precisare che il criterio cardine è quello di sussidiarietà, poiché quello di differenziazione e quello di adeguatezza sono solamente dei criteri applicativi e sono sprovvisti di autonomia<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> In questo senso S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCONE, R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pag. 186.



## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

### 4. LE TIPOLOGIE DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Il quadro costituzionale così delineato dopo la riforma del Titolo V del 2001 si presta a una molteplicità di dubbi.

Infatti, nonostante l'intento fosse quello di valorizzare l'autonomia territoriale e il decentramento, le difficoltà per gli interpreti e gli studiosi non sono mancate e anzi, sono state numerose. Secondo una parte della dottrina<sup>187</sup>, sembrerebbe che i primi due commi dell'art. 118 Cost. non siano stati in grado di far emergere, con chiarezza, un sistema amministrativo che si possa definire alternativo a quello che era in vigore prima della riforma. Non a caso, c'è chi ha affermato che questa riforma, che era stata richiesta a più voce sin dagli anni '90, non possa essere individuata come un punto di arrivo ma come un punto di partenza delle variazioni nei rapporti tra lo Stato e le Regioni<sup>188</sup>. Alcuni studiosi vanno anche oltre, affermando che, l'impressione complessiva che si trae dalla lettura della nuova formulazione dell'art. 118 nel testo riformato è che, da un punto di vista sostanziale, nulla sia innovato rispetto ai principi già posti alla base dell'esercizio delle funzioni amministrative dalle leggi Bassanini<sup>189</sup>. La strada seguita è quella già tracciata e intrapresa negli anni '90, caratterizzata da un rafforzamento dell'autonomia amministrativa degli enti territoriali.

L'interpretazione è stata resa complicata ad opera dello stesso legislatore costituzionale, che definendo in vario modo le funzioni ha reso molto difficile una loro tipizzazione. Non a caso, da parte della dottrina<sup>190</sup> sono state proposte diverse denominazioni in relazione a questo difficile compito. Infatti, a prima lettura

---

<sup>187</sup> In questo senso P. CARROZZA, *Verso i nuovi statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico e istituzionale degli Statuti*, in T. GROPPI – E. ROSSI – R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 18.

<sup>188</sup> *Ibidem*

<sup>189</sup> In questo senso L. BARBUTO, *L'art. 118 della Costituzione tra originaria formulazione e prospettive di modifica* in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2004.

<sup>190</sup> Sono diversi i termini che gli studiosi hanno utilizzato per determinare le complessità di questa ricerca. Ad esempio: "guazzabuglio" cit. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCONE, R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pag. 187; "arcano costituzionale" cit. Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., pag. 2337; "rompicapo" cit. F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, cit., pag. 847; "balletto delle qualificazioni", cit. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 308.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

sembrerebbe che l'art. 118 e l'art. 121 Cost. dispongano in maniera esclusiva delle funzioni amministrative ma se ci si addentra nel fulcro della materia ci si rende conto che sono presenti vari richiami alle funzioni amministrative anche in altre disposizioni costituzionali.

Abbiamo già visto che il primo comma dell'art. 118 Cost. dispone normalmente l'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative e che l'art. 121 attribuisce al Presidente della Giunta regionale di dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione.

Tuttavia, fra le altre disposizioni costituzionali in cui sembrerebbe esserci un richiamo alle funzioni amministrative, quelle principali sono senza dubbio l'art. 114, c.2<sup>191</sup> e l'art. 117, c. 8 Cost<sup>192</sup>, anche se limitatamente a queste disposizioni, sembrerebbe che venga indicata solo la generalità delle funzioni amministrative e non, esercitate a vario titolo dai diversi livelli di governo. Ben più importanti in questo senso sono altre disposizioni costituzionali: l'art.117, c.2, lett. p) Cost. che prescrive la potestà legislativa esclusiva statale in alcune materie come “la legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; il sesto comma del già citato articolo che prevede la potestà regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina delle funzioni loro attribuite e il quarto comma dell'art. 119 Cost. che si occupa delle funzioni pubbliche attribuite agli enti locali.

Tuttavia, il compito di semplificazione di questa situazione così variegata non è riuscito neanche alla legge statale di attuazione. In particolare vano è stato il tentativo da parte della legge La Loggia, di cui occorre prendere in considerazione gli artt. 7 e 2<sup>193</sup>.

Infatti, l'art. 7 della suddetta legge di fatto riproduce la disposizione costituzionale contenuta nell'art. 118 della Costituzione prevedendo che lo Stato e le Regioni devono conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata

---

<sup>191</sup> <<I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione>>.

<sup>192</sup> <<La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni>>.

<sup>193</sup> Gli altri comma possono essere tralasciati poiché si occupano di elementi estranei all'oggetto della discussione come i decreti statali di trasferimento dei beni e delle risorse necessarie, la normativa di riferimento fino all'approvazione degli stessi decreti e varie disposizioni riguardanti la posizione, il ruolo e la composizione della Corte dei Conti.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

in vigore della legge sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tutte le funzioni non diversamente attribuite spetteranno ai Comuni, mentre verranno elevate ad un livello territoriale più alto solo quelle che necessitano di unitarietà di esercizio.

L'art. 2 della suddetta legge si limita a delegare il Governo ad adottare i decreti legislativi in cui verranno individuate le funzioni fondamentali<sup>194</sup>. Queste funzioni fondamentali sono state definite dallo stesso legislatore come <<essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari della comunità di riferimento>>. Una soluzione del genere ha avuto il risultato di circoscrivere e, non di poco, l'ambito delle funzioni riservate agli enti locali.

In definitiva, per concludere il quadro sulla normativa statale, appare evidente che essa non riesce a fornire indicazioni precise per quanto riguarda le caratteristiche delle categorie di funzioni amministrative poiché non chiarisce quale sia la differenza tra attribuzione, conferimento e delega.

L'attenzione si sposta allora sulla legislazione regionale. In quest'ambito, è necessario precisare che la fonte chiamata a procedere all'allocazione delle funzioni amministrative è la legge regionale, ma è comunque importante verificare il modo in cui gli Statuti regionali abbiano attuato il contenuto dell'art. 118 Cost<sup>195</sup>.

Dopo la riforma costituzionale precedente a quella del 2001, ovvero quella del 1999, le Regioni hanno avuto la possibilità di adottare dei nuovi Statuti con cui sono state seguite le indicazioni del legislatore costituzionale. Infatti, in questi Statuti si è data notevole importanza al decentramento amministrativo<sup>196</sup> e all'importante ruolo svolto dal principio di sussidiarietà inserendo questi argomenti nella parte relativa ai "principi generali" o a quella dei "rapporti tra Regioni ed enti locali". Quasi tutte le Regioni hanno individuato tra gli obiettivi

---

<sup>194</sup> M. GOLA, M.A. SANDULLI, *Art.2*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE, *L'attuazione del nuovo Titolo V. Commento alla legge La Loggia*, Giappichelli, Torino, 2004, pag. 29.

<sup>195</sup> Si veda in proposito C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., pag. 111.

<sup>196</sup> F. PASTORE, *Il decentramento territoriale autonomistico negli Statuti regionali ordinari*, in S. STAIANO, *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Jovene, Napoli, 2006, pag. 1.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

da perseguire quello del conferimento agli enti locali delle funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale.

Se l'accoglimento di questi principi non ha comportato alcun problema, è necessario precisare che sorgono grossi problemi relativamente ad un altro punto, e cioè quello relativo all'individuazione delle tipologie delle funzioni amministrative spettanti alle autonomie regionali e quelle di competenza delle autonomie locali. Infatti, il quadro è caratterizzato da una notevole varietà di discipline oltre a manifestarsi in maniera confusa e disorganica<sup>197</sup>. La causa di ciò è dovuta al fatto che ogni Regione ha affrontato in modo diverso questo compito e non è stato possibile giungere ad un quadro unitario.

Si possono riportare alcuni esempi. Lo Statuto della Regione Puglia prevede che “la Regione concorre allo sviluppo delle autonomie locali secondo i principi di sussidiarietà, leale collaborazione, differenziazione, unicità e adeguatezza delle funzioni”.

Lo Statuto della Regione Calabria dispone che “la Regione conferisce le funzioni amministrative a livello locale, attribuendole agli enti locali secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione”.

Diversa è la modalità di approccio della Regione Toscana che denomina un articolo del proprio Statuto “Principio di sussidiarietà” in cui prevede di dover conformare la propria attività al principio stesso. In seguito, ne prevede un altro rinominato “Sussidiarietà istituzionale” in cui prescrive il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali, con la precisazione che tratterà a sé quelle che ne richiedono un esercizio unitario.

L'Umbria ha inserito una variante rispetto alle disposizioni appena citata. Infatti, si legge nello Statuto che i Comuni sono chiamati ad esercitare le funzioni amministrative proprie e quelle non riservate allo Stato, alla Regione o conferite alle Province.

Il Lazio ha dedicato un articolo del proprio Statuto alla “potestà amministrativa” in cui si prevede l'attribuzione di funzioni ai Comuni e il conferimento delle stesse alle Province o altri enti locali. Viene anche garantita una riserva alla Regione, in quei casi in cui è necessario garantirne l'esercizio unitario.

---

<sup>197</sup> In questo senso C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., pag. 111.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna prevede l'“integrazione tra diversi livelli di governo”. La legge regionale ha il compito di disciplinare le modalità di conferimento agli enti locali, prevedendone finalità e durata. Un altro articolo si occupa del “rapporto con gli Enti locali” in cui si prevedono le funzioni che la Regione è tenuta a trattenere poiché è richiesto un esercizio unitario. Viene espressamente richiesto che la Regione indichi gli obiettivi che non erano raggiungibili dagli enti locali.

Il Piemonte ha seguito la falsariga degli altri Statuti e ha dedicato un'apposita norma al conferimento e all'esercizio delle funzioni amministrative.

Anche la Regione Marche prevede una possibilità di conferimento di funzioni amministrative agli enti locali a patto che questo avvenga nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La Regione si impegna inoltre a favorire la gestione associata delle competenze e attribuisce alle Province il ruolo di coordinamento sul territorio.

Più o meno simili sono le disposizioni degli Statuti delle Regioni Liguria, Abruzzo, Lombardia e Campania concordi nel ritenere necessario che il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali debba avvenire nel rispetto del principio di sussidiarietà e anche nel prevedere la possibilità di un trasferimento verso l'alto in sede regionale nel caso in cui esigenze di carattere unitario lo richiedano.

Appare dunque evidente che, neanche la legislazione regionale è in grado di risolvere il dilemma interpretativo limitandosi a recepire in maniera corretta solo i passaggi relativi ai principi cardine tralasciando i concetti chiave relativi alle funzioni amministrative vere e proprie. Infatti, anche se quasi tutte le Regioni fanno riferimento al principio di sussidiarietà e alle sue esplicazioni, bisogna dire che la terminologia utilizzata appare spesso casuale e ancorata all'assetto tradizionale dei rapporti amministrativi non modificando più di tanto la situazione che si era venuta a creare dopo l'emanazione della legge Bassanini<sup>198</sup>. Tra i diversi termini utilizzati dai legislatori statuari regionali si possono segnalare l'attribuzione, il conferimento, la delega che sono tutti termini utilizzati più o meno con lo stesso significato, Inoltre, c'è da segnalare il riemergere di alcune

---

<sup>198</sup> Cit. C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, cit., pag. 116.

## II. Il nuovo art.118 Costituzione: l'attuale disciplina

categorie che sembravano essere state cancellate dopo la riforma del Titolo V come le funzioni di interesse locale. Trascorsi vent'anni dall'emanazione della legge Bassanini e sedici anni dall'approvazione della riforma costituzionale, sembra ormai inevitabile una modifica delle disposizioni statuarie da parte delle Regioni su questi temi.

Se invece dovesse perdurare questo elemento di criticità, sarebbero quasi impossibile evitare che le leggi vengano prodotte in maniera incerta e confusa, pregiudicando uno degli obiettivi principali della riforma, ovvero dar vita ad un assetto equilibrato e preciso<sup>199</sup>.

Per risolvere questo dilemma, è allora necessario rintracciare le varie categorie delle funzioni amministrative direttamente nell'art. 118 Cost. Infatti, data la presenza di una norma dedicata alla potestà amministrativa è chiaro che è in quella norma che l'interprete deve individuare quali sono le varie tipologie<sup>200</sup>.

In conclusione, si può ritenere che né la legislazione statale né quella regionale riescono ad essere di grande aiuto nell'interpretazione delle disposizioni costituzionali.

L'unica soluzione auspicabile per provare a giungere a capo del problema consiste nell'adoperare il criterio della ragionevolezza che si pone in strettissimo rapporto con quello di leale collaborazione<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> In questo senso A. RUGGERI in *I processi di attuazione del Federalismo in Italia* a cura di B. CARAVITA, Giuffrè editore, Milano, 2004, pag. 33.

<sup>200</sup> In questo senso C. NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, cit., pag. 116.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

## Capitolo 3

### LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE

*Sommario: 1. La sussidiarietà verticale: cenni storici e inquadramento – 1.1 Le differenze con il vecchio modello dell'interesse nazionale – 1.2 Le dimensioni della sussidiarietà e il principio dell'intesa – 1.3 Il venir meno della funzione di indirizzo e coordinamento - 2. I presupposti della chiamata in sussidiarietà – 3. L'applicazione del principio in Italia – 4. Il problema della giustiziabilità – 5. La sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003*

#### **1. LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE: CENNI STORICI E INQUADRAMENTO**

L'esperienza della sussidiarietà in Italia è piuttosto risalente poiché, nonostante il tardivo interessamento da parte della dottrina, si può dire che le prime applicazioni di questo principio nel nostro paese risalgono a circa sessant'anni fa. In questo senso, è possibile distinguere quattro fasi storiche di estrema importanza<sup>202</sup>.

Nella prima fase, il principio di sussidiarietà era inteso come un principio costituzionale anche se non scritto. Infatti, in sede di Assemblea costituente, non si è fatto un riferimento esplicito a tale principio, anche se appare evidente che i costituenti italiani abbiano adottato diverse soluzioni che si ispirano in maniera molto chiara alla sussidiarietà<sup>203</sup>. Ci sono diversi riferimenti costituzionali che possono essere riportati a favore di questa teoria. In primo luogo, vi è il principio della promozione delle autonomie locali esplicito dall'art. 5 Cost. e dunque inserito tra i principi fondamentali. Inoltre, non bisogna trascurare la regola secondo cui è possibile effettuare uno spostamento delle competenze solo verso il

---

<sup>202</sup> Ne parla in questi termini A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna, 2001, pag. 24.

<sup>203</sup> L'ambito principale in cui è possibile rintracciare questo elemento è sicuramente quello riguardante il rapporto tra gli enti territoriali ma non bisogna dimenticare quelle norme costituzionali relative alle prerogative dei genitori, alla famiglia e sull'autonomia delle confessioni religiose diverse da quella cattolica.

### III. La sussidiarietà verticale

basso e mai verso l'alto. In questo senso, è possibile ricordare alcune norme in ambito amministrativo, tra cui quelle sulla delega dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli enti locali, ma anche la possibilità di attribuzione agli enti locali di funzioni di "interesse esclusivamente locale" e la regola dell'amministrazione indiretta necessaria, secondo cui le Regioni esercitano normalmente le proprie funzioni delegandole agli enti locali o utilizzando i relativi uffici. Tale modello sembrerebbe essere, a prima vista, rovesciato rispetto a quello che prefigura possibilità di spostamento verso l'alto ma ciò si può facilmente giustificare con la mutata ripartizione delle competenze.

In una seconda fase, la sussidiarietà è stata sistematicamente negata. Infatti, in questo periodo lo Stato ha assunto il ruolo determinante tanto che si può parlare di centralismo. Lo Stato si è infatti attribuito autonomamente alcune competenze che appartenevano alla Regione.

Nella terza fase, si assiste ad una riemersione del principio e questa fase può essere inquadrata tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Per ridare importanza centrale al principio di sussidiarietà, è stata necessaria una disposizione di tipo internazionale e non nazionale quale la Carta europea dell'autonomia locale che è stata emanata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificata in Italia quattro anni dopo. In questa carta, si sottolinea che l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve incombere di preferenza su quella che è l'autorità più vicina ai cittadini<sup>204</sup>. Questo ha portato ad un primo riconoscimento di sussidiarietà per quanto riguarda i rapporti tra i comuni, le province e le Regioni riconoscendo ai primi una competenza residuale grazie alla legge n. 142 del 1990 (cd. legge Gava).

Si arriva dunque ad un'ultima fase, che è quella attuale, che ha avuto inizio con l'approvazione della legge Bassanini nel 1997. Infatti, è con questa legge che si assiste, per la prima volta, ad una lettura estensiva del principio di sussidiarietà in quanto prevede rapporti non solo tra enti territoriali di governo, ma si riferisce anche alle relazioni tra gli enti territoriali e quelli dotati di autonomia funzionale (cd. sussidiarietà orizzontale).

---

<sup>204</sup> Si occupa del tema S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, pag. 373 e ss



### III. La sussidiarietà verticale

Nel 2001, interviene la riforma del Titolo V<sup>205</sup>, che come si è visto, non procede direttamente all'allocazione delle funzioni amministrative. Il legislatore costituzionale ha così previsto il principio di sussidiarietà, in forza del quale le funzioni vanno attribuite al livello più vicino ai cittadini. Sarà dunque il comune, a favore del quale opera la decisione di preferenza, l'ente deputato normalmente a svolgere le funzioni amministrative. La sussidiarietà si occupa anche di assegnare determinate funzioni amministrative a livelli superiori ma solo in quei casi in cui l'ente territoriale di livello minore non sia in grado di svolgere adeguatamente il compito che gli è stato riservato<sup>206</sup>. Il primo comma dell'art. 118 Cost. permette spostamenti di funzioni verso l'alto non solo sulla base del principio di sussidiarietà, ma anche su quelli di adeguatezza e differenziazione. Il principio di adeguatezza prevede che una determinata competenza amministrativa possa essere allocata ad un ente territoriale solo nel caso in cui questo sia effettivamente in grado di svolgerla. Invece, il principio di differenziazione permette una diversità di trattamento tra enti, anche se questi appartengono alla stessa categoria (ad es. le competenze di due comuni con una notevole diversità demografica saranno fortemente diverse tra di loro).

L'articolo di riferimento è il 118 Cost, che ha previsto una doppia declinazione del principio di sussidiarietà: non solo dal punto di vista verticale, ma anche orizzontale. Relativamente alla disposizione oggetto d'esame, e cioè il primo comma che si occupa della sussidiarietà verticale, è necessario precisare che l'espressa menzione in Costituzione di questo principio ha scongiurato il rischio della totale deconstituzionalizzazione della disciplina amministrativa. Infatti, l'assetto molto elastico che era emerso dalla riforma del 2001 avrebbe potuto portare ad una conseguenza di questo tipo. Nel caso in cui non fosse stato sancito il principio di sussidiarietà, sia il legislatore statale che quello regionale avrebbero potuto disporre a discrezionalità del proprio potere e avrebbero potuto derogare facilmente alla regola secondo cui la competenza spetta, in linea di principio, al comune<sup>207</sup>. Una prospettiva di questo genere non era poi così lontana dalla realtà,

---

<sup>205</sup> A. BALDASSARRE, *Se si "politicizza" la Costituzione* in F. BASSANINI, *Costituzione: una riforma sbagliata*, Passigli, Firenze, 2004, pag. 40 e ss.

<sup>206</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit, pag. 199.

<sup>207</sup> Si veda in proposito A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit, 2010.

### III. La sussidiarietà verticale

dato che era proprio questa l'impostazione, poi modificata in seguito, che era stata prevista inizialmente dalla Commissione bicamerale D'Alema che ha avviato il processo di riforma. Sin dal momento della sua comparsa nel sistema normativo, avvenuta con la legge Bassanini del 1997, gli studiosi hanno cercato di ricostruire questo principio e di darne una definizione unitaria e in questo senso sono stati individuati due elementi molto importanti.

Una parte della dottrina ha affermato che il principio di sussidiarietà è un principio relazionale, in quanto ha ad oggetto i rapporti tra diverse entità territoriali<sup>208</sup>.

Un altro elemento che costituisce questo principio è la decisione di preferenza<sup>209</sup> (*Vorrangentscheidung*) che permette all'ambito più vicino al cittadino di occuparsi della tutela degli interessi e consente una variazione verso l'alto solo in caso di inadeguatezza dell'ente inizialmente competente. Bisogna effettuare due precisazioni per quanto riguarda la decisione di preferenza. In primo luogo, è necessario affermare che per individuare l'adeguatezza o meno di chi è competente, non ci si può limitare ad argomenti di tipo economici o di efficienza, poiché se questi elementi venissero considerati senza dare peso ad altrettanti elementi di uguale importanza, si rischierebbe di prendere una decisione apertamente erronea. In secondo luogo, bisogna tenere a mente che l'ambito più vicino agli interessati deve essere preferito ad un ambito meno vicino non solo nel caso in cui sia in grado di operare a condizioni più vantaggiose, ma anche a condizioni di parità<sup>210</sup>. In quei casi in cui è necessario trasferire la competenza ad un livello meno vicino agli interessati, il conferimento delle funzioni amministrative dovrà avvenire in via ascendente e ciò può porsi in stretto collegamento con il tema della ripartizione delle competenze legislative, che come già più volte affermato, è contenuto nell'art. 117 Cost. Al fine di chiarire le idee, è intervenuta la Corte costituzionale<sup>211</sup> che ha cercato di garantire l'autonomia della Regione prevedendo alcuni principi. Lo ha fatto con la celebre sentenza n.

---

<sup>208</sup> Cit. A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1997, pag. 609.

<sup>209</sup> In questo senso A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 17.

<sup>210</sup> In questo senso A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 18.

<sup>211</sup> R. FERRARA, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2004, pag. 1018 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

303/2003 su cui ci si soffermerà più a lungo in avanti e in cui ha richiamato due principi fondamentali: il principio di buon andamento e quello di legalità. In questo modo, la Consulta legge il principio di sussidiarietà e i principi ad esso funzionali al fine di ricondurre il sistema ad unità<sup>212</sup> piuttosto che dal punto di vista della valorizzazione delle autonomie. Una parte della dottrina<sup>213</sup> si è detta contraria all'interpretazione della Corte, in quanto ha sottolineato come la sussidiarietà sia un principio posto a difesa degli enti territoriali minori e cioè più vicini alle esigenze dei cittadini. Sempre questa parte della dottrina contesta la decisione della Corte, che sembra più che altro una rivisitazione del vecchio interesse nazionale, nonostante le profonde differenze che ci sono tra i due istituti. Tali studiosi hanno inquadrato l'interesse nazionale come un istituto che si basa su logiche politiche e scelte di convenienza distinguendolo dal principio di sussidiarietà che contiene in maniera più precisa e rigorosa i confini entro cui può disporre i propri effetti. Secondo la Corte, <<la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore deve essere operata dall'organo legislativo corrispondente al livello territoriale interessato e non da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore>><sup>214</sup>. La dottrina<sup>215</sup> ha contestato quest'interpretazione e ha affermato che, così facendo, il rapporto tra la legge e l'amministrazione avrebbe subito una modifica radicale rispetto al passato poiché ci sarebbe stata un'inversione del modo di agire e una violazione del principio di legalità secondo cui è la legge che deve prima definire la funzione amministrativa e, solo dopo questo passaggio, procedere alla sua allocazione.

---

<sup>212</sup> F. FRACCHIA, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro it.*, 2004, pag. 1015.

<sup>213</sup> Fra gli oppositori si segnalano A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., pag. 2784; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 1/2004, pag. 594 e ss.

<sup>214</sup> Sent. n. 6/2004.

<sup>215</sup> Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà* in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2003; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa: a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2810 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

#### 1.1 LE DIFFERENZE CON IL VECCHIO MODELLO DELL'INTERESSE NAZIONALE

Per affrontare più nel dettaglio quali sono i cambiamenti apportati dall'ingresso nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà, bisogna effettuare un confronto e un raffronto con l'interesse nazionale e verificare come questo principio sia mutato nel tempo. Il principio di sussidiarietà non è stato introdotto con la riforma del Titolo V, in quanto era già stato previsto dalla legge Bassanini seppur con un raggio d'azione ancora piuttosto limitato. Al momento della sua introduzione e prima della riforma costituzionale, la sussidiarietà fungeva da criterio della distribuzione legale delle funzioni amministrative tra Stato ed altri enti territoriali. Questa situazione rendeva poco chiara quale fosse la differenza tra il principio di sussidiarietà e l'interesse nazionale, e per riuscire a delineare le differenze, è stato necessario l'intervento della Corte Costituzionale. Tuttavia, l'interpretazione della Consulta è stata piuttosto altalenante ed è stata soggetta a notevoli cambiamenti di opinione. Infatti, dopo aver tracciato la differenza tra i due istituti nella significativa sentenza n. 303/2003, non sono mancati i casi in cui la Corte ha smentito sé stessa, come avvenuto in alcune pronunce successive<sup>216</sup>. Anche in dottrina, sono stati molti i dubbi avanzati sulla possibile sovrapposizione tra i due istituti, e il problema si è riproposto non solo prima<sup>217</sup>, ma anche dopo<sup>218</sup> la riforma del Titolo V del 2001. Tuttavia, si può affermare con certezza che una sovrapposizione non esiste e che si tratta di due istituti decisamente diversi tra di loro. Risulta possibile affermare ciò soprattutto alla luce delle pronunce della Consulta che ha espressamente dichiarato che «l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale<sup>219</sup>». In seguito, il giudice delle leggi ha chiarito che «una possibile sopravvivenza del limite dell'interesse nazionale urterebbe palesemente

---

<sup>216</sup> Per la differenza tra principio di sussidiarietà e interesse nazionale si richiama C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>217</sup> P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.* 1993, pag. 16 e ss.

<sup>218</sup> Ne parla principalmente R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1219.

<sup>219</sup> Sent. n. 303/2003

### III. La sussidiarietà verticale

con il vigente dettato costituzionale, che richiede che i limiti alle potestà regionali siano espressi>>><sup>220</sup>. Appare quindi imprescindibile tracciare una linea di confine tra l'interesse nazionale e il principio di sussidiarietà. Infatti, tramite la cancellazione di qualsiasi tipo di riferimento all'interesse nazionale, il legislatore costituzionale ha cancellato quelle soluzioni previste in passato che si sono rivelate deludenti. L'esempio più chiaro e lampante è quello riguardante il meccanismo del giudizio di merito da parte del Parlamento sulle leggi regionali che traduceva in realtà il principio di supremazia dello Stato sulle Regioni. Oltre a quest'esempio, se ne possono riportare altri fra cui la totalità dei vizi deducibili dal Governo di fronte alla Corte costituzionale, che si contrapponeva alla sola difesa delle proprie attribuzioni consentita alle Regioni o la cura degli interessi generali presupposta nell'impugnazione statale, contrapposta alla richiesta alla Regione di dimostrare il proprio concreto interesse al ricorso ecc. Tutto ciò, oggi è sparito, insieme all'interesse nazionale che è stato rimpiazzato dal principio di sussidiarietà. Oggi, è necessario compiere una valutazione di affidabilità e valutare concretamente la dimensione degli interessi prima di procedere all'allocazione delle funzioni amministrative. La differenza principale tra i due istituti, e anche il merito, risiede nell'aver cancellato questo principio di prevalenza statale e aver previsto un regime di parità. Lo Stato partecipa ai compiti previsti dall'ordinamento in posizione di parità, e non più di supremazia gerarchica, rispetto agli altri enti e, anche nel momento in cui è necessario tutelare interessi nazionali e occuparsi delle esigenze unitarie della Repubblica, si deve cercare di raggiungere un accordo che si fondi sul principio di leale collaborazione<sup>221</sup>.

Se l'attrazione in sussidiarietà è ormai un istituto pressoché pacifico<sup>222</sup>, non si può dire la stessa cosa delle modalità di tutela delle esigenze unitarie, su cui continua ad esistere un acceso dibattito. Sono state avanzate due ipotesi di tutela delle esigenze unitarie: una di tipo preventiva e l'altra successiva<sup>223</sup>. La prima si

---

<sup>220</sup> Sent. n.285/2005

<sup>221</sup> Cit. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità nei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., pag. 1213-14.

<sup>222</sup> Cit. G. FALCON, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 306.

<sup>223</sup> C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, cit., pag. 5.

### III. La sussidiarietà verticale

giustifica quando l'interesse nazionale ha ad oggetto sia l'*an* che il contenuto e le modalità di una determinata attività ed è necessario il raggiungimento di un'intesa tra lo Stato e le Regioni interessate. Nel caso della tutela successiva, lo Stato agisce in azione sostitutiva, nel caso in cui la Regione si sia mostrata inadempiente di fronte agli obblighi a cui era chiamata<sup>224</sup>. In questo sistema, non bisogna dimenticare una parte importante della dottrina secondo cui il problema della tutela delle esigenze unitarie non si pone per la funzione amministrativa, poiché il nostro ordinamento è già dotato del potere sostitutivo e sia perché gli atti amministrativi si fondono sempre su una legge<sup>225</sup>. Sulla base di queste premesse, si può distinguere tra esigenze unitarie "forti" ed esigenze unitarie "deboli": le prime legittimano l'attrazione della funzione a livello statale, mentre le seconde non consentono spostamenti di competenza. Questo modello è stato previsto dalla Corte<sup>226</sup> sin dagli anni '70 e si può affermare con certezza che è ancora presente nel nostro ordinamento<sup>227</sup>. Bisogna sottolineare che, in alcune circostanze, la Corte ha affermato che lo Stato può attribuirsi una funzione amministrativa anche in sede di determinazione dei principi fondamentali in relazione ad alcune materie specifiche. Per fare ciò, il giudice delle leggi ha utilizzato l'espressione secondo cui l'allocatione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza residuale, spetta in "linea di principio" alle Regioni. Un esempio è la sent. n. 376/2003 dove la Corte giustificò l'appropriazione da parte dello Stato di funzioni amministrative facendo riferimento alla specificità della materia del coordinamento finanziario. Operando in questa maniera, la Consulta ha previsto che, quando si fa riferimento ad un principio fondamentale o ad alcuni interessi di carattere generale, lo Stato ha la possibilità di intervenire in modo tale da tutelare le esigenze unitarie.

Si può fare riferimento anche ad una pronuncia di poco successiva a questa appena citata, e cioè la sent. n. 6 del 2004, in cui la Corte si è occupata di quei casi in cui la necessaria intesa tra Stato e Regioni non vada a buon fine e delle

---

<sup>224</sup> In questo senso R. BIFULCO, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V: note alla sentenza n.43 del 2004*, in *Giur.it*, 2005.

<sup>225</sup> In questo senso A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 79.

<sup>226</sup> Sent. n. 39/1971 e sent. n.138/1972.

<sup>227</sup> Si veda in proposito F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Forum costituzionale*, 2003.

### III. La sussidiarietà verticale

soluzioni da utilizzare in casi del genere<sup>228</sup>. Tuttavia, questo esempio, così come altri casi, in particolare la sent. n. 405/2005<sup>229</sup>, sono casi isolati e che hanno dato luogo ad un'applicazione soltanto latente dell'interesse nazionale dovuta alle caratteristiche dei casi oggetto di giudizio. Ciò che ha lasciato più sorpresi è stato il modo in cui la giurisprudenza costituzionale ha operato che è sembrato in linea con il vecchio modello dell'interesse nazionale.

#### 1.2 LE DIMENSIONI DELLA SUSSIDIARIETÀ E IL PRINCIPIO DELL'INTESA

Tramite la riforma del Titolo V, la situazione è mutata e non di poco: il principio di sussidiarietà ha ormai assunto una dimensione prevalentemente dinamica<sup>230</sup> che funge come fattore di flessibilità in quanto consente di derogare ai criteri di ripartizioni previsti dalla Costituzione, nel caso in cui sia necessario soddisfare delle esigenze unitarie. Accanto a questa concezione, sono sempre presenti altri modi in cui questo principio può emergere. Non bisogna ignorare quelle norme che non regolano la concorrenza tra i diversi livelli di competenza, ma che si

---

<sup>228</sup> Questa pronuncia ha portato a due conclusioni importanti su un tema, quello dell'intesa, che sarà ripreso in maniera più approfondita nel corso della trattazione. La prima conclusione riguarda la qualificazione giuridica dell'intesa, e cioè se vada intesa come un vero e proprio accordo o, piuttosto, mero parere non vincolante, che spetta, in prima battuta, al legislatore ordinario. Nel caso in cui non ci sia alcuna indicazione normativa, sarà la Corte ad essere investita del compito di effettuare la necessaria qualificazione. La seconda conclusione mira a precisare il significato dell'intesa e, in questo caso, la Corte preferisce adottare un criterio sostanziale. Secondo la Consulta, l'adozione del termine intesa non equivale sempre ad accordo, e anzi, tocca alla Corte, individuare gli interessi regionali coinvolti e decidere quale portata attribuire all'espressione intesa, se di tipo forte o debole. Per un commento approfondito su questa sentenza si veda in proposito S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia dell'intesa tra Stato e Regioni?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2004.

<sup>229</sup> In questa circostanza la Corte ha cercato di dedurre una precisa delimitazione dei confini della materia professioni e, nel fare ciò, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Toscana che dettava norme riguardanti gli ordini professionali. Nel giustificare questa scelta, il giudice delle leggi ha dichiarato che questa materia può essere intesa come di interesse nazionale sulla base della lettera g) del secondo comma dell'art.117 Cost. che affida alla competenza esclusiva dello Stato la competenza in tema di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", nonostante la resistente abbia indicato la materia "professioni" fra quelle appartenenti alla competenza residuale. Per un quadro più approfondito si veda in proposito il commento di R. TOSI, *Nomine costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice sé stessa* in *Forum di quaderni costituzionali*, n.2 del 2006.

<sup>230</sup> Ne parla in questo modo G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica* in E. DE MARCO, *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 33 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

limitano ad enunciare il principio<sup>231</sup>. Un altro genere di modalità con cui si può manifestare il principio di sussidiarietà è quello costituito dai dispositivi statici<sup>232</sup>. In esso, la preferenza accordata al livello minore trova espressione in una riserva di competenza in suo favore<sup>233</sup>. Ma anche nei casi in cui si tratti di dispositivi statici, il modello di riferimento è quello di sussidiarietà dato che ad essere regolati sono i rapporti tra lo Stato e le formazioni sociali e viene accordata una preferenza a favore di quest'ultime<sup>234</sup>. Tornando alla dimensione dinamica, è necessario precisare che il principio di sussidiarietà non ha la forza per decidere in autonomia quando modificare il riparto costituzionalmente stabilito, a differenza di quanto avveniva in precedenza con l'interesse nazionale che poteva spostare facilmente l'attribuzione amministrativa ad un ente di livello superiore. Infatti, prima della riforma, si parlava di interesse nazionale nei casi appartenenti alla competenza dello Stato in cui l'organo centrale si appropriava delle funzioni regionali. La conseguenza immediata di questo nuovo sistema è quella che permette di attribuire al principio di sussidiarietà una valenza procedimentale<sup>235</sup>. Ciò significa che è necessario che, nel momento in cui lo Stato assume a sé funzioni in deroga a quanto previsto, l'organo centrale e le Regioni collaborino e si coordinino tra di loro tramite uno strumento che prende il nome di intesa. Tramite questi procedimenti, vengono elaborate le modalità orientate al conseguimento dell'esigenza di unità<sup>236</sup>. Tuttavia, non manca una parte della dottrina<sup>237</sup> che si oppone alla concezione del principio di sussidiarietà inteso come strumento meramente procedimentale. Secondo questi studiosi, la sussidiarietà si

---

<sup>231</sup> Un esempio è l'art. A, comma 2 del Trattato di Maastricht, ora divenuto art. 1, comma 2, TUE. Tale articolo indica quali sono gli obiettivi perseguiti dal trattato e fra questi indica la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli e in cui "tutte le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini".

<sup>232</sup> Si veda in proposito A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, cit., pag. 609.

<sup>233</sup> Ad esempio le discipline costituzionali in materia di confessioni religiose, come l'art. 8 della Costituzione che riserva alle confessioni diverse da quella cattolica il potere di dettare autonomamente la propria disciplina organizzativa.

<sup>234</sup> Si occupa della distinzione tra dispositivi dinamici e dispositivi statici del principio di sussidiarietà A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, cit., pag. 609.

<sup>235</sup> In questo senso M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 515.

<sup>236</sup> O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto* (nota a Corte cost., sent. n. 6/2004), cit., pag. 941 e ss.

<sup>237</sup> A. BALDASSARRE, *Se si "politicizza" la Costituzione* in F. BASSANINI, *Costituzione una riforma sbagliata*, cit., pag. 40 e ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, cit., pag. 595 e ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit.



### III. La sussidiarietà verticale

ridurrebbe ad una procedimentalizzazione dell'interesse nazionale considerando che i presupposti alla base del principio avranno inevitabilmente carattere politico<sup>238</sup> e continua ad avere grande importanza la discrezionalità politica legislativa. In questo senso, essi richiedono che al principio di sussidiarietà venga riconosciuto un contenuto sia autonomo che programmatico.

La Corte costituzionale<sup>239</sup> ha precisato che, quando lo Stato intende attrarre funzioni amministrative, deve fare in modo che sia reso in modo chiaro ed esplicito quel titolo che permette ad esso di legiferare, che viene individuato proprio nel raggiungimento dell'intesa. Nel corso dell'intesa tra lo Stato e le Regioni interessate<sup>240</sup>, è necessario che i due organi collaborino al fine di determinare se è necessario che lo Stato invada le attribuzioni regionali o meno. Nel caso in cui l'intesa venga raggiunta, è necessario che le parti si adoperino<sup>241</sup> per dare attuazione a ciò che è stato sottoscritto nella stessa. La sola invocazione da parte dello Stato a volere esercitare le funzioni amministrative appartenenti alla Regione non è sufficiente, poiché è necessario coinvolgere i soggetti titolari delle competenze oltre a dover verificare se l'esigenza unitaria è concreta e reale. Solo nel momento in cui l'intesa viene raggiunta ed è valida ed efficace, la Regione sarà vincolata. A tal proposito, si distinguono due tipi di intese: quelle forti, il cui mancato raggiungimento impedisce la conclusione del procedimento<sup>242</sup> e quelle deboli che sono state ricondotte ad una semplice attività consultiva non vincolante<sup>243</sup>. L'intesa non assume il rango di fonte normativa ma è solo un requisito del procedimento che porta all'attrazione di funzioni amministrative. Il compito principale dell'intesa è quello di valutare se la legge statale sia o meno invasiva delle attribuzioni regionali, e per evitare che il principio di sussidiarietà si riduca ad un ambito puramente politico, è necessario che vengano forniti al giudice elementi concreti. Dunque, il ruolo dell'intesa nel principio di

---

<sup>238</sup> In questo senso P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quaderni regionali*, 2002, pag. 447 e ss; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n.3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 520.

<sup>239</sup> Sent. n. 303/2003.

<sup>240</sup> Ne parla R. DICKMANN, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*, in *Corr. Giur.*, 2004, pag. 44.

<sup>241</sup> Sent. n. 233/2004.

<sup>242</sup> Sent. n. 6/2004.

<sup>243</sup> Sent. n. 27/2004.

### III. La sussidiarietà verticale

sussidiarietà è quello di rendere tale principio concretamente giustiziabile<sup>244</sup>. Infatti, nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta, la Regione dovrà essere in grado di dimostrare la propria capacità a svolgere la funzione<sup>245</sup> a cui è chiamata, pena la possibilità di un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale<sup>246</sup>.

Va segnalato che, la Corte ha ammesso delle deroghe al principio dell'intesa, alla presenza di specifici motivi. Infatti, nel caso in cui la funzione attratta in sussidiarietà abbia natura eminentemente tecnica, sono necessarie scelte improntate all'esigenza di standard e metodologie desunte dalla scienza. In questi casi, non è necessario ricorrere all'intesa, in quanto è sufficiente la richiesta alla Regione interessata di un parere obbligatorio<sup>247</sup>.

Un corollario dell'intesa è sicuramente il principio di leale collaborazione<sup>248</sup>. Anche in questo caso, si tratta di un istituto che non è possibile rintracciare nel nuovo testo previsto dalla riforma costituzionale. Questa situazione ha portato una parte della dottrina<sup>249</sup> a ritenere che questo criterio non sarebbe più configurabile come principio generale di cui tener conto in sede di riparto delle competenze, come invece avveniva precedentemente alla modifica costituzionale. Essi affermano che solo quegli esempi di coordinamento istituzionale o di intese espressamente determinate sono validi nel nostro ordinamento e che, una mancata menzione porta ad un'esclusione inevitabile di questo principio che non potrebbe ricevere alcun tipo di copertura costituzionale. Non manca chi sostiene il mantenimento del principio di leale collaborazione<sup>250</sup> e lo fa richiamando la grande portata acquistata in passato, anche grazie al lavoro svolto dalla Corte costituzionale. In questo senso, si ritiene che, data l'importanza assunta dal

---

<sup>244</sup> In questo senso A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003)*, cit., pag. 2780 e ss.

<sup>245</sup> A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa: a cavallo del principio di legalità*, cit., pag. 2814 e ss.

<sup>246</sup> F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, cit.

<sup>247</sup> Sent. n. 285/2005; sent. n. 278/2010.

<sup>248</sup> L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo Titolo V*, in C. BOTTARI, *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, Apogeo education*, 2003, pag. 336.

<sup>249</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., pag. 210 e ss.

<sup>250</sup> In questo senso F. S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, pag. 652 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

principio, sarebbe superflua una sua espressa menzione in Costituzione e questo sarebbe sempre applicabile nel caso in cui a richiederlo sia l'importanza della materia. Per verificare se questo principio può essere considerato ancora presente nel nostro ordinamento, è necessario compiere un breve *excursus* tra le precedenti pronunce da parte della giurisprudenza costituzionale sul tema. Il primo esempio di intervento della Corte costituzionale in quest'argomento risale alla sent. n. 94/1985 in cui la Consulta osserva che in quei casi in cui è necessario bilanciare e comparare interessi pubblici diversi rappresentati da una pluralità di soggetti è utile ricorrere ad una forma di intesa in modo da conseguire obiettivi comuni<sup>251</sup>. In un primo momento, la Corte aveva avallato la tesi del rilievo costituzionale del principio di leale collaborazione in quanto l'aveva ritenuto necessario in quei casi in cui l'obiettivo era quello di salvaguardare valori tutelati espressamente dalla Costituzione<sup>252</sup>. In seguito, con la sent. n.214/88, il giudice delle leggi ha avuto modo di precisare la funzionalità delle misure di raccordo che si pongono in <<perfetta armonia con il principio fondamentale della "leale collaborazione">>. La novità fondamentale che emerge da questa sentenza è il collegamento diretto tra il principio di leale collaborazione e quello di buon andamento della pubblica amministrazione, che viene enunciato per la prima volta. Nel corso degli anni, la Corte ha sganciato i due principi e ha deciso di abbandonare la tesi del collegamento diretto all'art. 97 Cost. per optare per quello con l'art. 5 Cost. Il punto cruciale di questo cambio di rotta si ha nella sent. n. 19/1997 dove la Corte afferma che << il principio di leale collaborazione è una inevitabile conseguenza del temperamento dei principi di unità ed autonomia, fissati nell'art. 5 Cost>><sup>253</sup>. Dopo la riforma del Titolo V, il pensiero della Corte costituzionale non ha subito grandissimi mutamenti, in quanto l'obiettivo prefissato era quello di garantire l'unità della Repubblica ed era dunque necessario rafforzare il sistema di

---

<sup>251</sup> Ne parla A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1990, pag. 2482 e ss.

<sup>252</sup> La Corte considerò necessaria la collaborazione tra Stato e Regioni in alcuni ambiti di rilevanza costituzionale come la tutela della salute, dell'ambiente, del diritto allo studio e all'istruzione.

<sup>253</sup> Per una approfondita analisi di questa sentenza si segnala A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione* in E. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 416 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

cooperazione tra Stato e Regioni<sup>254</sup>. Non cambia dunque il fondamento del principio di leale collaborazione che continua ad essere l'art. 5 Cost. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha sempre cercato di valorizzare il principio di leale collaborazione<sup>255</sup> e lo ha fatto anche tramite continui richiami ad alcuni strumenti particolari, come ad esempio l'intesa forte che è stata particolarmente rafforzata<sup>256</sup>. A partire dalla sent. n. 303/2003, la Corte ha affermato che se una legge statale incide su competenze legislative concorrenti delle Regioni e non si è dato luogo agli strumenti di cooperazione che avrebbero legittimato la chiamata in sussidiarietà, questa legge è illegittima. Tutto ciò porta a ritenere che forse vi è stato una sopravvalutazione del principio di leale collaborazione da parte della Corte che dovrebbe valutare la congruità dell'intervento, piuttosto che limitarsi a valutare se il principio di leale collaborazione è stato rispettato o meno<sup>257</sup>.

#### 1.3 IL VENIR MENO DELLA FUNZIONE DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO

Strettamente collegato al tema del principio di sussidiarietà è quella della funzione di indirizzo e coordinamento, dato che si collega in maniera diretta all'attribuzione delle funzioni amministrative ad un determinato ente. Tuttavia, sia nel previgente testo che in quello riformato dalla Costituzione non vi è alcuna menzione della funzione di indirizzo e coordinamento. Tuttavia, nel periodo pre-riforma, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale avevano svolto un ruolo essenziale per permettere che tale funzione assumesse una rilevanza pari ad una norma costituzionale. Proprio a causa di questo sforzo compiuto dagli addetti ai lavori, sarebbe sembrato logico che la funzione di indirizzo e coordinamento venisse riconosciuta espressamente nel testo riformato e la mancata menzione fa propendere verso l'eliminazione definitiva di questa funzione, come riconosciuto

---

<sup>254</sup> Sent. n. 198/2004. Ne parla U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

<sup>255</sup> In questo senso M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 542.

<sup>256</sup> Sent. n. 233/2004.

<sup>257</sup> In questo senso S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 261 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

da una parte della dottrina<sup>258</sup>. Un altro elemento che fa propendere l'ago della bilancia verso l'eliminazione di questa funzione è l'espressa menzione, nel testo costituzionale, di diverse forme di coordinamento che avrebbero il compito di sostituire in maniera decisiva la funzione di indirizzo e coordinamento<sup>259</sup>. La dottrina<sup>260</sup> ha inoltre precisato che le precedenti pronunce da parte della Corte costituzionale non sarebbero un ostacolo alla tacita abrogazione di questa funzione dato che, essendo mutato il quadro costituzionale di riferimento, non ci sarebbero ostacoli in questo senso e sarebbero venuti meno tutti gli istituti che erano stati elaborati in precedenza. Inoltre, con la nuova disciplina costituzionale, è venuto meno l'oggetto stesso della funzione di indirizzo e coordinamento e cioè il principio del parallelismo delle funzioni che ha eliminato l'attribuzione alle Regioni delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale. Viceversa, c'è una parte della dottrina<sup>261</sup> che non concorda con questa conclusione e afferma che il silenzio da parte della Costituzione non è un argomento decisivo per permettere di optare per l'eliminazione della funzione di indirizzo e coordinamento. Secondo questi studiosi, tale funzione è implicita nella Carta costituzionale e il precedente lavoro compiuto dalla Corte costituzionale ha permesso a questo elemento di vedersi riconosciuto il carattere di elemento insito nell'ordinamento. Essi affermano che è addirittura preferibile la mancata costituzionalizzazione dato che l'uso di questa funzione deve essere limitato e permesso solamente con vistosi margini di elasticità. Per precisare la loro tesi, chi è favore del mantenimento di questa funzione afferma che è sbagliato ritenerla legata indissolubilmente al principio del parallelismo, dato che anche sotto la vigenza del precedente testo, questo poteva subire un massiccio numero di deroghe.

Esaminate le due teorie relative al mantenimento o meno della funzione di indirizzo e coordinamento, bisogna cercare di giungere ad una soluzione definitiva

---

<sup>258</sup> Così A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, cit., pag. 585.

<sup>259</sup> In questo senso T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 248 e ss.

<sup>260</sup> Cit. P. CAVALERI, *Le modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione*, *Foro italiano*, Vol.124, 2001, pag. 202.

<sup>261</sup> G. FALCON, *La potestà amministrativa tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 33 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

in capo a questo problema. E' necessario precisare che la riforma del Titolo V intervenuta nel 2001 non ha determinato una rottura netta col sistema precedente<sup>262</sup> e, per verificare se quest'istituto è ancora esistente, bisogna controllare se è compatibile con il nuovo ordinamento. In precedenza, la Corte costituzionale<sup>263</sup> aveva slegato la funzione di indirizzo e coordinamento a ciò che era contenuto nel Titolo V e all'interesse nazionale. La Consulta aveva individuato il principio cardine di questa funzione nell'impossibilità di negare allo Stato quei poteri necessari per garantire la soddisfazione di esigenze unitarie. Ragionando sulla base di quest'impostazione, non si potrebbe escludere un'eventuale applicazione della funzione di indirizzo e coordinamento nel caso in cui sia necessario garantire delle esigenze unitarie e non sia possibile utilizzare alcuno degli strumenti previsti dal Titolo V che possano svolgere la stessa funzione<sup>264</sup>.

Molti dubbi permangono, sulla possibilità di esercitare la funzione di indirizzo e coordinamento nel momento dell'esercizio di una funzione amministrativa. Il problema riguarda principalmente le materie che fuoriescono dalla potestà esclusiva statale per le quali non sarebbe possibile utilizzare le fonti statali di rango secondario. Si tratta di un problema a prima vista di difficile soluzione, ma che invece è facilmente superabile. Infatti, dopo la riforma, è necessario evitare che lo Stato ponga in essere una regolamentazione precisa e dettagliata e questa prescrizione è rispettata nel momento in cui si applica la funzione di indirizzo e coordinamento, dato che questa si limita a prevedere un obiettivo da perseguire, senza entrare eccessivamente nel dettaglio<sup>265</sup>. Non ci sarebbe invece alcun ostacolo per l'applicazione di questo principio in relazione alle materie di competenza residuale regionale. Per assicurare l'esercizio unitario in forma amministrativa, è sufficiente che il legislatore statale soddisfi il principio di legalità sostanziale<sup>266</sup>, legittimando così l'esercizio della funzione tramite un atto normativo. Applicando alla lettera quest'impostazione, si potrebbe arrivare a

---

<sup>262</sup> Cit. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 527.

<sup>263</sup> Sent. n. 18/1997.

<sup>264</sup> In questo senso M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 528.

<sup>265</sup> In questo senso A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, cit., pag. 339 e ss.

<sup>266</sup> In questo senso M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 529.

### III. La sussidiarietà verticale

riconoscere un fondamento della funzione di indirizzo e coordinamento non solo da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, ma anche nei confronti degli enti territoriali minori se è necessario assicurare l'esercizio unitario<sup>267</sup>. Per quanto riguarda le materie di competenza concorrente, il dilemma è stato risolto dalla Corte costituzionale<sup>268</sup> che ha escluso la possibilità per lo Stato di intervenire con atti normativi di rango sublegislativo non permettendo dunque la possibilità di emanare atti di indirizzo e coordinamento.

---

<sup>267</sup> A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative regionali*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, cit., pag. 148 e ss.

<sup>268</sup> Sent. n. 329/2003.

### III. La sussidiarietà verticale

#### 2. I PRESUPPOSTI DELLA CHIAMATA IN SUSSIDIARIETÀ

La Corte costituzionale è dovuta intervenire più volte sul tema della sussidiarietà e lo ha fatto per cercare di dare a questo principio una ricostruzione che sia la più lineare possibile<sup>269</sup>. Fra le sentenze più recenti che sono intervenute in tal senso si segnala la sent. n. 32/2011, ma prima di vedere più nel dettaglio quali sono le novità individuate da questa sentenza, è necessario ricordare brevemente l'argomento e il contenuto della decisione.

La sentenza si occupa di una questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Puglia in relazione al d.l. n.78/2010 e più in particolare all'art. 43 della successiva conversione in legge con la l. n. 122/2010. Tale articolo prevede che nel "Meridione d'Italia", possano essere istituite "zone a burocrazia zero" e questo deve avvenire mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli Interni. Così facendo, vengono attribuite ad un organo statale diverse funzioni amministrative, le quali non sono neanche individuate in modo dettagliato. La Regione Puglia ha allora presentato ricorso poiché riteneva che quest'attribuzione riguardasse anche materie non appartenenti alla competenza esclusiva statale, ma soprattutto si lamentava dell'insussistenza dei presupposti della chiamata in sussidiarietà, in quanto non era presente alcuna valutazione sulla possibile inadeguatezza dell'ente territoriale coinvolto e, in secondo luogo, era stata omessa l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Nel valutare l'oggetto della questione, la Corte costituzionale ha deciso di ribadire quali sono i presupposti fondamentali per cui si può procedere alla chiamata in sussidiarietà. Innanzitutto, la Consulta chiarisce che lo Stato può allocare funzioni amministrative anche in materie che non appartengono alla sua competenza esclusiva, poiché l'art. 118, c.1 Cost. introduce un meccanismo di tipo dinamico che consente una deroga al riparto delle competenze. Per far sì che ciò sia possibile, è necessario che ricorrano i presupposti dell'esercizio unitario e, dopo aver valutato la proporzionalità di questo intervento, è necessario che questa valutazione non sia irragionevole e sia preceduta da un accordo tra lo Stato e la

---

<sup>269</sup> Ne parla M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed "esplicitazione" dei relativi presupposti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.4/2011.



### III. La sussidiarietà verticale

Regione interessata. Si tratta di principi non nuovi, in quanto già indicati a partire dalla fondamentale sent. n. 303/2003 della Corte costituzionale che ha rappresentato una svolta in questa materia e su cui ci si soffermerà più avanti.

Nell'ambito di questa sentenza, la novità non risiede nell'esplicitazione dei presupposti che, come detto, non sono mutati, ma nell'utilizzazione degli stessi da parte della Consulta. Infatti, la Corte decide di non prendere neanche in considerazione il tema relativo alla mancata intesa con la Regione, poiché dichiara la norma incostituzionale già ad un grado precedente. Secondo il giudice delle leggi, la disposizione censurata non appare sostenuta da un'esigenza di esercizio unitario delle funzioni assegnate, tra l'altro individuate in modo troppo generico. In questo modo la Corte compie una svolta, poiché decide di tutelare i livelli territoriali inferiori, introducendo un elemento di assoluta novità. Infatti, molto raramente la Corte si è esposta in questo senso, avendo preferito in precedenza dichiarare l'illegittimità di alcune norme sulla base della mancanza dell'intesa o sulla necessità dell'esercizio unitario ma solo per avallare le scelte statali. Invece, in questo caso, la Corte introduce un contenuto sostanziale del principio di sussidiarietà che corrisponde ad una preferenza per il livello decisionale più vicino ai destinatari<sup>270</sup> e la scelta in favore del livello territoriale più elevato deve essere sostenuta da esigenze effettive ed apprezzabili e deve essere proporzionata<sup>271</sup>.

Sono i diversi i motivi che hanno portato la Consulta alla dichiarazione di incostituzionalità della norma, anche se in questo caso la Corte ha optato per una modalità del tutto diversa. Infatti, la scelta è stata quella di non censurare l'inesistenza delle esigenze unitarie o la irragionevolezza o mancata proporzionalità delle disposizioni. Nel pronunciare l'incostituzionalità della legge, il giudice delle leggi ha seguito uno schema nuovo improntato sulla mancata esplicitazione dei presupposti che avrebbero consentito l'esercizio a livello unitario. In questo senso, la decisione su cui si fonda la dichiarazione di illegittimità sembra individuabile in un difetto di motivazione e ciò appare sorprendente poiché si tratta di una legge, ed è chiaro ed inequivocabile che non è

---

<sup>270</sup> Si occupa molto del tema A. D'ATENA in *Diritto Regionale*, cit., pag. 181; in *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, pag. 81 e ss. e in *Sussidiarietà e sovranità in Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 15 e ss.

<sup>271</sup> Cit. M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed "esplicitazione" dei relativi presupposti*, cit., pag. 7.

### III. La sussidiarietà verticale

richiesta la motivazione per un atto di tipo normativo<sup>272</sup>. Questa sorprendente decisione porta ad un altro problema di grande dimensione: l'individuazione di una sede in cui indicare l'eventuale motivazione dell'atto. Sembra potersi escludere la possibilità di un preambolo come nel caso degli atti normativi comunitari poiché la Corte esprime la mancata esplicitazione delle Regioni a sostegno della chiamata in sussidiarietà nel "contesto dispositivo". In questo senso, anche se la sentenza non fornisce delle indicazioni piuttosto esplicite, si potrebbe ritenere che, per le leggi che intendono chiamare in sussidiarietà materie attribuite alla competenza legislativa regionale, sarebbe necessario che le motivazioni che portano le Regioni a porsi a fondamento di tale scelta siano contenute in una parte *ad hoc* dello stesso atto<sup>273</sup>. Successivamente a questa sentenza, non ci sono state notevoli svolte sul punto, anche se non sono da escludere futuri sviluppi che potrebbero portare ad una richiesta esplicita di motivazione per quegli atti che riguardano la chiamata in sussidiarietà. Il motivo principale che potrebbe portare a questa decisione è quello delle grosse difficoltà che si vengono a creare in seguito, nel momento in cui è necessario applicare questo principio in sede giudiziale<sup>274</sup>. Al giorno d'oggi, la Corte ha accuratamente evitato di fare una richiesta del genere, ma si è accontentata del rispetto delle garanzie procedurali anche se sarebbe corretto affermare che la richiesta di motivazione e il rispetto del principio dell'intesa non sono due strumenti alternativi, ma semplicemente complementari e che la presenza di uno non esclude quella dell'altro<sup>275</sup>.

---

<sup>272</sup> Si occupa dello spinoso argomenti relativo alla motivazione degli atti normativi G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 2003, pag. 20.

<sup>273</sup> Cit. M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed "esplicitazione" dei relativi presupposti*, cit., pag. 13.

<sup>274</sup> In questo senso G. U. RESCIGNO, *Sull'attuazione del principio di sussidiarietà*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), pag. 6; M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, cit., pag. 217 e ss.

<sup>275</sup> Cit. M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed "esplicitazione" dei relativi presupposti*, cit., pag. 15.

### III. La sussidiarietà verticale

#### 3. L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO IN ITALIA

Come si è già visto, con la riforma del Titolo V il limite dell'interesse nazionale è venuto meno e le esigenze di "esercizio unitario" di cui all'art. 118, c.1 Cost. non coincidono più con le esigenze unitarie che venivano richiamate quando veniva attivato il limite dell'interesse nazionale. In questo senso, le varie applicazioni di questo articolo nella giurisprudenza costituzionale possono essere suddivise in tre grandi categorie: sentenze che giustificano poteri statali per esigenze unitarie "forti"; sentenze che giustificano poteri statali per esigenze unitarie "deboli"; sentenze che negano l'esistenza dei presupposti della "chiamata in sussidiarietà"<sup>276</sup>.

Andando più nello specifico, si scopre che ci sono stati dei casi in cui la Consulta ha respinto ricorsi regionali sulla base di una inadeguatezza dell'ente territoriale. Ciò significa che l'oggetto della funzione attribuita allo Stato aveva dimensione nazionale e doveva essere lo stesso organo centrale ad esercitare la competenza oppure era necessario che venisse svolta una valutazione complessiva della situazione e che questa fosse compiuta dallo Stato<sup>277</sup>.

In altri casi, la "chiamata in sussidiarietà" è stata giustificata sulla base di esigenze unitarie deboli. In questi casi, la Corte richiama, anche se non ufficialmente, il vecchio interesse nazionale oppure si tratta di esigenze che appaiono addirittura prive di quei requisiti che venivano chiesti prima del 2001 per giustificare l'intervento legislativo statale in nome dell'interesse nazionale<sup>278</sup>. In effetti, appaiono evidenti alcuni casi in cui la giustificazione della competenza statale non

---

<sup>276</sup> Tale ricostruzione è opera di C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, cit., pag. 12.

<sup>277</sup> Sono diverse le sentenze in questo senso. Tra queste, si segnalano: la sent. n. 6/2004 in tema di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di grandi impianti di energia elettrica; la sent. n. 383/2005 sempre riguardante l'energia; la sent. n. 62/2005 avente ad oggetto il Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi e la sent. n. 270/2005 in materia di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

<sup>278</sup> In questo senso, la pronuncia più importante è senza dubbio la sent. n. 285/2005 in materia di attività cinematografiche. La Corte costituzionale ha giustificato le competenze statali in base alla considerazione che "le attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi". Tale ricostruzione è stata la conferma di una precedente sentenza, la n. 255/2004 in tema di disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo in cui si era fatto riferimento ad una necessità di continuità riguardante la competenza statale in materia di spettacolo.

### III. La sussidiarietà verticale

è dovuta all' infrazionabilità dell'interesse perseguito o alla sua imperatività, urgenza o collegamento con valori costituzionali, bensì dal timore che il potere amministrativo in sede locale non sia adeguato e si trasformi in un "cattivo esercizio".

Infine, ci sono delle sentenze che hanno espressamente negato la sussistenza dei presupposti della chiamata in sussidiarietà e dunque negato la competenza statale<sup>279</sup>.

E' però importante notare che, in alcune circostanze, la Corte ha affermato che lo Stato può attribuirsi una funzione amministrativa anche nel momento in cui determina le linee guida che devono essere seguite nel momento dell'esercizio della stessa funzione. Bisogna distinguere alcuni casi differenti tra di loro.

Il primo metodo e il più rilevante è quello con cui il giudice delle leggi ha ripreso una sua vecchia pronuncia<sup>280</sup> secondo cui "l'allocazione delle funzioni amministrative spetta, in linea di principio, alle Regioni", dando soddisfazione a quelle che sono le teorie della dottrina prevalente in materia<sup>281</sup>. In questo modo, la Corte giustifica l'assegnazione di funzioni amministrative ad organi statali in materia di competenza concorrente regionale non solo sulla base dell'art. 118, c.1 Cost ma anche sulla base dell'art. 117, c.3 Cost. Così facendo, la Consulta ha introdotto un nuovo strumento con cui tutelare esigenze unitarie, anche perché risulterebbe molto difficile negare carattere fondamentale ad una norma statale che assegna ad un organo statale una funzione amministrativa che tocca l'interesse nazionale.

In altri casi, la Corte costituzionale ha previsto la competenza dello Stato in quei casi in cui non era possibile ricondurre la disciplina sostanziale ad una specifica materia ritenendo che una decisione del genere non è invasiva di competenze legislative regionali<sup>282</sup>.

---

<sup>279</sup> La già citata sent. n. 285/2005 ha dichiarato illegittima la competenza statale per l'autorizzazione all'apertura di multisale. Inoltre, la sent. n. 219/2005 ha riconosciuto che "le funzioni amministrative relative all'assegnazione di soggetti a lavori socialmente utili e alla loro stabilizzazione si collegano ad esigenze decisamente locali".

<sup>280</sup> Sent. n. 50/2005, sent. n. 384/2005 e sent. n.303/2003.

<sup>281</sup> Ad es. G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 395 e ss.

<sup>282</sup> Nella sent. n. 370/2004 la Corte ha fatto salva una normativa che prevedeva contributi finanziari statali a favore di determinati soggetti, finalizzati all'acquisto di pc. Nell'attribuire la competenza allo Stato, la Corte ha affermato che quest'intervento corrisponde a finalità di

### III. La sussidiarietà verticale

Se queste pronunce sono sembrate casi di applicazione latente dell'interesse nazionale, ben più chiara è la sent. n. 405/2005 che sembrerebbe rappresentare un ritorno ufficiale all'interesse nazionale. L'argomento era la normazione riguardante gli Ordini e i Collegi e la Corte ha stabilito che una legge regionale che preveda la costituzione di propri "ordinamenti professionali" avrebbe inciso sulla dimensione nazionale dell'interesse sotteso, che non può essere soggetto a frazionamenti. Questa sentenza ha riconosciuto la possibilità per lo Stato di istituire enti pubblici che abbiano una funzione di tutela e, così facendo, ha riconosciuto l'esistenza di un interesse nazionale. Tuttavia, questa pronuncia è rimasta un caso isolato, ragion per cui non si può assolutamente parlare di un ritorno ufficiale all'interesse nazionale<sup>283</sup>.

Relativamente alla possibilità di una chiamata in sussidiarietà con riguardo a funzioni ricadenti in materie appartenenti alla competenza residuale delle Regioni, c'è da dire che si tratta di un tema che non si è ancora avviato ad una conclusione e che vive di pronunce sporadiche non accompagnate da un filo logico<sup>284</sup>. La Corte Costituzionale non si era occupata di questo problema nella sentenza n. 303 del 2003 ma aveva deciso di accantonarlo per poi riprenderlo in alcune pronunce successive. Con la sent. n. 6/2004, la Corte costituzionale afferma che la legge statale può attribuire funzioni amministrative a livello centrale e regolarne l'esercizio «nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.». Per giungere ad un'applicazione pratica di questo meccanismo è necessario attendere la sentenza n. 242/2005: in essa la Corte dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni della legge finanziaria 2004 con cui si stabilivano interventi finanziari statali di potenziamento del capitale di imprese di medie e grandi dimensioni e l'approvazione solo da parte del CIPE delle condizioni e modalità degli interventi. Nel prendere questa decisione, è mancato il coinvolgimento delle Regioni ed è stato leso il principio di leale collaborazione. Per questo, la Corte ha richiesto di integrare la norma con la previsione della previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. A queste pronunce ne sono seguite altre in

---

interesse generale qual è lo sviluppo della cultura.

<sup>283</sup> Cit. C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, cit., pag. 20.

<sup>284</sup> Si veda in proposito S. PARISI, *La competenza residuale. Compiti normativi nelle materie statali*, in *Le Regioni*, marzo-giugno 2001, pag. 32 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

cui non è possibile rintracciare sempre la stessa linea di fondo<sup>285</sup>. Tra queste sentenze, non sono molte quelle che prevedono l'attrazione in sussidiarietà di funzioni in materie di competenza residuale. In alcuni casi, le decisioni della Corte in materia di attrazione in sussidiarietà si sono limitate a intervenire sull'adeguatezza dell'intervento collaborativo, ma la Consulta non è riuscita nell'intento di consolidare un orientamento giurisprudenziale coerente e continuo<sup>286</sup>.

In conclusione, si può affermare che l'applicazione del principio di sussidiarietà avverrà secondo logiche variabili e flessibili<sup>287</sup>, e ciò in relazione alla materia, agli interessi che essa si presta a realizzare, alla dimensione e alle capacità organizzative e finanziarie degli enti locali coinvolti e agli scopi della disciplina legislativa di riferimento<sup>288</sup>.

---

<sup>285</sup> Sent. n. 213/2006; sent. n. 63/2008; sent. n. 166/2008; sent. n. 76/2009; sent. n. 168/2009

<sup>286</sup> G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2009, pag. 81e ss. ha parlato di scollamenti rispetto al modello originario della sent. n. 303 del 2003.

<sup>287</sup> In questo senso G. VESPERINI, *I poteri locali*, cit., pag. 371.

<sup>288</sup> Cit. F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi* in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, cit., pag. 860.

### III. La sussidiarietà verticale

#### 4. IL PROBLEMA DELLA GIUSTIZIABILITÀ

Il principio di sussidiarietà, così come previsto dalla riforma costituzionale, ha modificato i margini di apprezzamento da parte del legislatore ordinario e ha creato le condizioni per un sindacato giurisdizionale. Alla stregua dei fatti per, si tratta di uno degli argomenti più complessi che si pongono in collegamento con il tema di principio di sussidiarietà dato che su di esso sorgono moltissimi problemi, anche perché non sono stati forniti al giudice tutti gli elementi necessari per compiere la propria valutazione e verificare se è effettivamente necessario o meno l'esercizio unitario.

Un problema notevole sorge soprattutto in relazione ai dispositivi di tipo dinamici. In questo senso, sono due le alternative possibili: la fissazione di condizioni giustiziabili oppure riconoscere al livello superiore la competenza della competenza<sup>289</sup>. Il dibattito si è sviluppato soprattutto alla luce di quella che è l'esperienza maturata nell'ambito dell'Unione Europea e, in particolare, chi sostiene la seconda posizione lo fa sulla base dell'art. 3 B del Trattato di Maastricht. Questa disposizione consentiva alla Comunità europea di sostituirsi agli Stati in base ad una decisione politica insindacabile e quindi di esercitare nei loro confronti la competenza della competenza. Dal punto di vista comunitario, non ci sono dubbi che il principio di sussidiarietà possa essere assunto dalla giurisdizione comunitaria come parametro delle proprie decisioni. Sono due gli elementi che permettono di affermare questa conclusione: la collocazione di questa disposizione nella prima parte del Trattato e l'orientamento ormai consolidato che è stato assunto dalla Corte di Giustizia<sup>290</sup>. Nel momento in cui si valuta la giustiziabilità sul piano nazionale, la situazione diventa molto più controversa poiché non è chiaro se la disposizione comunitaria sopra richiamata possa essere un parametro valido ad orientare la decisione del giudice<sup>291</sup>. In

---

<sup>289</sup> Fra i numerosi scritti sull'argomento si segnalano: A. D'ATENA, *Intervento*, in *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione, Atti del Convegno di Milano dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1992, pag. 289 e ss; G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1993, pag. 81 e ss.

<sup>290</sup> Ne parla G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 1998, pag. 153 e ss.

<sup>291</sup> A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in AA. VV., *La costituzione europea*, Cedam, Padova, 2000, pag. 8 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

questo senso, il giudice è chiamato a verificare se lo spostamento di competenza è subordinato alla sussistenza di condizioni o al perseguimento di finalità e ciò lo porta a compiere delle valutazioni piuttosto complesse. A tal proposito, si possono richiamare due disposizioni: la prima deriva dall'ordinamento tedesco, mentre la seconda è il già citato Art. 3 B del Trattato di Maastricht, che è stato sostituito dall'attuale art. 5 TUE.

Più volte richiamato anche dalla dottrina<sup>292</sup> è l'art. 72 della legge fondamentale tedesca (cd. *konkurrierende Gesetzgebung*). Gli artefici della riforma del titolo V, pur avendo escluso dal loro orizzonte questo modello, hanno finito per creare qualcosa di molto simile<sup>293</sup>. Tale disposizione permette l'intervento della Federazione solo a precise condizioni e solo riguardo ad un numero limitato di materie, fra cui ad esempio che questo sia finalizzato alla garanzia dell'unità del diritto e dell'economia nell'interesse dello Stato nel suo complesso. Sulla base di questa norma sembrerebbe impossibile ricavare una possibilità per un organo giurisdizionale di effettuare un proprio sindacato e per questo motivo è risultata storica la decisione presa dal Tribunale Costituzionale Federale che ha optato per un *self-restraint*, autolimitandosi ad una pronuncia che, in teoria, avrebbe potuto adottare. Questo *self-restraint* è ormai stato superato dalla giurisprudenza più recente, in cui non mancano casi di sindacato di leggi federali alla stregua della clausola d'esercizio. Non a caso, si è giunta ad una riforma di questa clausola approvata nel 2006, che ha mutato la propria denominazione in clausola di necessità (*Erforderlichkeitsklausel*) riducendone l'ambito di applicazione a delle specifiche condizioni espressamente elencate<sup>294</sup>.

Nell'ordinamento comunitario si prevede che la Comunità europea possa intervenire in quei casi in cui gli obiettivi previsti non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri. Il requisito della sufficienza appare poco chiaro, soprattutto in virtù delle evidenti differenze che ci sono tra Stato e Stato e ciò non fa altro che rendere sempre più difficile il lavoro di apprezzamento

---

<sup>292</sup> A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 22.

<sup>293</sup> Si veda in proposito A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2013.

<sup>294</sup> Cit. A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015, pag. 14; A. GRAGNANI, *Sindacato di costituzionalità e giusto equilibrio fra unità e differenziazione in uno Stato federale (in tema di giustiziabilità della Erforderlichkeitsklausel)*, in *Rass. parl.*, 3/2005, pag. 673 e ss.



### III. La sussidiarietà verticale

del giudice. Per evitare un problema di questo tipo, nell'ambito comunitario si è sviluppato sempre di più il modello della procedimentalizzazione<sup>295</sup> con cui l'Unione Europea e gli Stati collaborano al fine di trovare una soluzione che possa essere soddisfacente per entrambe le parti. La fase più importante di questo modello è sicuramente quella dell'iniziativa in cui è necessario procedere a delle consultazioni obbligatorie tra gli attori in scena, con la possibilità di rinunciare a queste solo in caso di urgenza o riservatezza. Durante l'iniziativa, l'obiettivo principale è quello di verificare la sussistenza dei presupposti dell'intervento da parte dell'ente comunitario. Nel momento in cui venga confermata la preferenza per l'intervento comunitario, è compito dell'istituzione europea indicare nella motivazione dell'atto i motivi sia qualitativi che quantitativi che hanno portato a questa decisione. In seguito, toccherà alle altre istituzioni europee verificare la conformità della decisione assunta. Al termine di questa complessa procedura, è tranquillamente esplicabile un controllo di tipo giurisdizionale, in particolare per quanto riguarda i vizi formali<sup>296</sup>. Tuttavia, non è da escludere un sindacato anche piuttosto penetrante su vizi sostanziali. Anche se su questo argomento non vi è ancora del tutto chiarezza, sembrerebbe che non ci siano ostacoli per permettere alla Corte di Giustizia di verificare se i dati oggettivi posti alla base della decisione comunitaria siano esatti o meno. Sempre ragionando in questo modo, il giudice comunitario potrebbe anche verificare se vi è congruità tra la decisione finale e ciò che è emerso nel corso dell'istruttoria<sup>297</sup>. In ogni caso, la disposizione che era contenuta nel Trattato di Maastricht consentiva di evitare una decisione arbitraria in quanto erano presenti parametri ben determinati e impediva al giudice di intervenire nelle decisioni degli organi politici, scavalcando il principio della separazione dei poteri. Oggi, il Trattato di Lisbona, più precisamente all'art. 5 TUE ha ulteriormente rafforzato il principio di sussidiarietà e previsto altri meccanismi di controllo per verificarne la corretta applicazione. L'Unione Europea può intervenire solo se è in grado di agire in modo più efficace rispetto ai

---

<sup>295</sup> A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, cit., pag. 11 e ss.

<sup>296</sup> Il giudice potrebbe tranquillamente verificare se la decisione di prescindere dalle consultazioni sia stata presa alla luce di effettive ragioni di urgenza e, dichiarare l'illegittimità del procedimento, se queste sono state omesse in difetto di questo presupposto. Inoltre, non ci sono dubbi che il giudice comunitario potrebbe dichiarare l'illegittimità della chiamata in sussidiarietà nel caso in cui manchino le condizioni di insufficienza richieste dall'art. 3 B del Trattato di Maastricht.

<sup>297</sup> In questo senso A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., pag. 24.

### III. La sussidiarietà verticale

paesi dell'UE ai loro rispettivi livelli nazionali o locali. Sono tre i criteri indicati dal trattato che mirano a confermare o meno l'opportunità di un intervento a livello comunitario: l'azione europea deve presentare alcuni aspetti che vanno oltre la sola nazione; l'azione nazionale deve essere contraria alle prescrizioni del trattato e l'azione a livello comunitario deve presentare evidenti vantaggi. Di grande importanza è la disposizione secondo cui il principio di sussidiarietà mira ad avvicinare l'UE ai suoi cittadini e lo fa garantendo l'adozione di un'azione a livello locale ogniqualvolta ciò sia necessario. Per quanto riguarda i meccanismi di controllo del principio di sussidiarietà, questi sono individuati dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Questi controlli possono essere esercitati sia da istituzioni legislative sia dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione europea è tenuta ad elaborare un libro verde, che consiste in ampie consultazioni che permettono alla Commissione di raccogliere il parere delle istituzioni nazionali e locali e della società civile sull'opportunità di una proposta legislativa, in particolare per quanto riguarda il principio di sussidiarietà. La Commissione è inoltre obbligata ad allegare ai progetti di atti legislativi una scheda che dimostri il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Una delle grandi novità previste dal Trattato di Lisbona è la possibilità per i parlamenti nazionali di partecipare in modo attivo al controllo del principio di sussidiarietà, e lo fanno esercitando un doppio controllo: il primo strumento è la possibilità di esercitare un diritto di opposizione nel corso dell'elaborazione dei progetti legislativi, rinviando la proposta legislativa alla Commissione se ritengono che il principio di sussidiarietà non sia rispettato, oppure rivolgersi direttamente alla Corte di giustizia dell'UE. Inoltre, di grande importanza è la possibilità che anche il Comitato delle Regioni eserciti un controllo sul principio di sussidiarietà, sempre con la possibilità di rivolgersi alla Corte di giustizia dell'UE nel caso in cui ritenga che un atto legislativo non rispetti il principio di sussidiarietà. In queste nuove disposizioni, è previsto in maniera chiara la possibilità di ricorrere direttamente dinanzi alla Corte di Giustizia.

Il ricorso giurisdizionale alla Corte di giustizia dell'Unione europea è posteriore all'adozione dell'atto legislativo, come precisato anche dal protocollo. Fra i

### III. La sussidiarietà verticale

motivi validi per poter presentare ricorso vi è quello della mancanza della motivazione, considerata obbligatoria. Come già anticipato, il ricorso può essere proposto o trasmesso da uno Stato membro, eventualmente a nome del suo parlamento nazionale o di una camera dello stesso, in conformità con il suo ordinamento giuridico interno. Lo stesso ricorso può essere proposto dal Comitato delle Regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il TFUE richiede la sua consultazione.

Occorre ora vedere come si esplica il sindacato di giustiziabilità nell'ambito nazionale e sub-nazionale.

Tra i rari casi in cui l'apprezzamento della valutazione dell'esercizio unitario non ha dato luogo a problemi, si può segnalare la sent. n. 370/2003, in cui la Corte ha negato che una norma che includesse gli asili-nido tra le competenze fondamentali dello Stato fosse compatibile con il principio di sussidiarietà verticale<sup>298</sup>. La decisione della Corte ha lasciato a dir poco perplessi, dato che la disposizione contrastava con la disciplina relativa alle funzioni amministrative e quindi con l'art. 118 e il principio di sussidiarietà e non con l'art. 117 relativo alle competenze legislative. Infatti, era necessario verificare il principio di sussidiarietà come normale criterio di allocazione di tali funzioni e verificare se esistessero i presupposti per l'esercizio unitario, anche alla luce del fatto che la competenza legislativa in materia di asili nido è già attribuita ai comuni e alle Regioni<sup>299</sup>.

Al di là di questo episodio, bisogna precisare che le difficoltà del giudice sono accresciute dal fatto che egli non è stato dotato degli elementi necessari per compiere la propria valutazione. Questa situazione rischia di portare ad un duplice inconveniente.

Il primo rischio è quello che il giudice si sostituisca al legislatore compiendo una valutazione politica e non giurisdizionale.

Il secondo rischio è costituito dalla situazione opposta, e cioè che il giudice non valuti, per non "mancare di rispetto" al legislatore<sup>300</sup>.

---

<sup>298</sup> Si legge nella sentenza: << Vanno accolte le censure delle ricorrenti relative al comma 2 dell'art. 70: appare infatti, estraneo e contraddittorio con l'art. 117 della Costituzione affermare che gli asili nido rientrino tra le competenze fondamentali dello Stato >>.

<sup>299</sup> Cit. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pag. 201.

<sup>300</sup> Le due teorie sono ricostruzioni da parte di A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, cit., pag. 201.

### III. La sussidiarietà verticale

La soluzione più efficace per scongiurare questi rischi è sicuramente quella della procedimentalizzazione<sup>301</sup>, e cioè l'apertura del procedimento ai soggetti interessati. Infatti, un procedimento aperto consentirebbe al giudice di valutare degli elementi effettivamente presenti evitando che egli sia costretto a compiere una valutazione arbitraria. Inoltre, è anche possibile che le parti in causa giungano ad un accordo che scongiuri il rischio di una violazione e quindi di un successo giudiziale. E' proprio questa la soluzione che la Corte costituzionale ha accolto con la sent. n. 303/2003, che nel prevedere lo spostamento verso l'alto delle funzioni amministrative, ha subordinato questa possibilità al coinvolgimento nel procedimento delle Regioni, tesi poi ribadita in diverse altre pronunce<sup>302</sup>.

Considerando la preferenza che la Corte ha apportato a favore della dimensione dispositiva del principio di sussidiarietà, di cui si tratterà più avanti<sup>303</sup>, e alla necessaria presenza di un'intesa tra Stato e Regione, grossi problemi per il giudice sorgono a causa del silenzio mantenuto sul punto dalla Costituzione. Proprio questa mancata enunciazione a livello costituzionale rende molto elevato il rischio di inattuazione dell'intesa. Infatti, nonostante il silenzio serbato dalla Costituzione, apparirebbe inconciliabile con l'ordinamento ritenere che un'intesa raggiunta non sia forte e quindi, dotata di un potere interdittivo difficilmente superabile se non con deroghe estremamente onerose<sup>304</sup>.

Un altro problema che rende più complicato il ruolo del giudice è quello della limitazione della procedimentalizzazione. Infatti, questa è limitata al rapporto tra lo Stato e le Regioni. Secondo la sentenza n. 303 del 2003, le intese che dovevano servire a realizzare l'attrazione in sussidiarietà dovevano intervenire solo tra lo Stato e le Regioni. Un assunto del genere si poneva in contrasto con la riserva della competenza amministrativa ai Comuni e con una dinamica ascendente così come prevista dalla riforma costituzionale. Alcuni studiosi ritenevano che gli enti locali, o quantomeno le loro espressioni istituzionali<sup>305</sup> o associative<sup>306</sup>, dovevano

---

<sup>301</sup> *Ibidem*.

<sup>302</sup> Sent. n. 165/2007; sent. n. 63/2008, sent. n. 121/2010. Uno sviluppo interessante viene offerto dalla sent. n.163/2012 la quale prevede che, nel caso in cui un intervento è destinato a incidere sul territorio di una singola Regione, non è sufficiente che l'intesa venga raggiunta nell'ambito della Conferenza, ma deve avvenire con la Regione stessa.

<sup>303</sup> Par.5, pag. 107.

<sup>304</sup> Cit. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pag. 202.

<sup>305</sup> Come proposto da P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*,

### III. La sussidiarietà verticale

essere coinvolti nel procedimento. Questo problema sembra essere stato risolto dato che, nelle sentenze più recenti, la Corte ha considerato quest'esigenza come impellente e ha richiesto che le intese venissero raggiunte in una sede in cui fossero rappresentate anche le associazioni degli enti locali. La scelta è ricaduta sulla Conferenza unificata<sup>307</sup>.

---

Giappichelli, Torino, 2006, 178.

<sup>306</sup> Ci si riferisce alle associazioni che rappresentano gli enti territoriali, e cioè l'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni d'Italia) e UPI (Unione delle Province italiane).

<sup>307</sup> Si compone della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome e della conferenza Stato-città ed autonomie locali. Partecipa ai processi decisionali che coinvolgono materie di competenza dello Stato e delle regioni, al fine di favorire la cooperazione tra l'attività statale e il sistema delle autonomie, esaminando le materie e i compiti di comune interesse, svolgendo anche funzioni consultive. La Corte ha ritenuto imprescindibile che alcune intese venissero raggiunte in sede di Conferenza unificata: possono essere riportate ad esempio la sent. n. 383/2005 riguardante le reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale e la sent. n. 163/2012 avente ad oggetto le reti e gli impianti di comunicazione elettronica fissa o mobile.

### III. La sussidiarietà verticale

#### 5. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N.303/2003

La più volte citata sentenza n. 303 del 2003 ha svolto un ruolo molto importante nella comprensione del significato del principio di sussidiarietà in quanto ha precisato quegli elementi innovativi che sono stati introdotti dalla riforma del 2001 e che erano ancora circondati da molti dubbi. Tramite questa sentenza, la Consulta accoglie una lettura decisamente forte<sup>308</sup> dell'art. 118. c.1 Cost. e si pone il compito di superare alcuni possibili problemi che ne derivano. Il giudice delle leggi ha, infatti, rivalutato il principio di sussidiarietà che è stato identificato, come criterio di distribuzione non solo delle funzioni amministrative, ma anche di tutte le azioni che vengono compiute a livello governativo<sup>309</sup>.

La Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di diversi commi dell'art. 1 della l. n. 443/2001 riguardante la delega al Governo in materia di infrastrutture, insediamenti produttivi e altri interventi per il rilascio delle attività produttive. Inoltre, è stato impugnato anche l'articolo 13 della successiva l. n. 166/2002 recante alcune modifiche alla legge sopra citata e due decreti di attuazione, il n.190/2002 e il n. 198/2002. Queste varie disposizioni normative delineavano l'*iter* procedimentale per individuare, localizzare e realizzare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese. Questo *iter*, come era stato individuato dal legislatore statale, affidava l'iniziativa e la conduzione del procedimento al Governo e limitava il compito delle Regioni ad una mera audizione, che si poi è trasformata in intesa dopo alcune modifiche introdotte al testo<sup>310</sup>.

Nel pronunciarsi sul caso, la Corte è chiamata a verificare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo concorrente. Nel corso della pronuncia, la Corte si è interessata

---

<sup>308</sup> Cit. A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale* (Nota a Corte cost. n. 303/2003), cit., 2003.

<sup>309</sup> In questo senso Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale*, cit., 2003.

<sup>310</sup> In questo senso A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n.303/2003 della Corte Costituzionale* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2003.

### III. La sussidiarietà verticale

anche di un secondo problema, che è quello relativo all'inquadramento del principio di sussidiarietà, con spiccata attenzione al tema della procedimentalizzazione.

La Corte ha così chiarito alcuni dubbi fondamentali fra cui quello relativo alle legittimità dell'assunzione da parte del legislatore statale delle funzioni amministrative su materie in relazione alle quali non vanti una potestà legislativa esclusiva, ma solo concorrente. Tramite la sent. n. 303/2003 si è stabilito che questo tipo di allocazione non è limitato alle materie di competenza esclusiva dello Stato, potendo avere ad oggetto anche materie di competenza concorrente. Ad esempio, è possibile che nel momento in cui, la Regione sta svolgendo il proprio compito in una materia a lei attribuita, emergano delle esigenze che necessitano di una gestione unitaria<sup>311</sup>. La Corte individua la clausola di supremazia nel principio di sussidiarietà che è espressamente indicato dall'art. 118 Cost che, dunque, legittima l'intervento dello Stato nel caso in cui sorgano esigenze unitarie, senza dimenticare che questo principio agisce anche in funzione di salvaguardia e preferenza per il livello più vicino gli interessati e dunque a quei livelli di potere inferiore<sup>312</sup>. La Consulta subordina la legittimità della deroga al normale riparto di competenze solo ad uno stretto scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza<sup>313</sup>.

Si precisa nella sentenza che il trasferimento di competenze è possibile poiché si pone in stretto collegamento con il principio di legalità che funge da potenziamento della competenza legislativa statale. Dato che una funzione amministrativa è stata attratta a livello nazionale, è inevitabile che ci siano delle conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa in quanto le Regioni hanno dei vincoli da rispettare e non potrebbero organizzare e regolare tale funzione in

---

<sup>311</sup> Si legge nella sentenza: <<In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che giustificano una deroga alla normale ripartizione delle competenze>>.

<sup>312</sup> A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n.303/2003 della Corte Costituzionale*, cit., pag. 5

<sup>313</sup> Sul punto S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale, in La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 117 e ss.

### III. La sussidiarietà verticale

maniera diversa l'una dall'altra<sup>314</sup>. Infatti, questo principio esige che sia una legge statale ad organizzare e regolare le funzioni amministrative attratte a livello nazionale.

I pubblici poteri possono esercitare le funzioni amministrative previste dalla legge in virtù del principio di legalità e, grazie al principio di tutela delle esigenze unitarie, lo Stato potrà attirare verso di sé non solo le competenze amministrative, ma anche quelle legislative. Questo elemento è chiarito in maniera piuttosto evidente dalla Corte che parla di «funzioni amministrative e delle correlate funzioni legislative». Si può dunque affermare che l'art. 117 Cost. relativo alla distribuzione delle competenze legislative può essere interpretato utilizzando l'art. 118 Cost. che si occupa delle funzioni amministrative<sup>315</sup>.

Un altro argomento di cui si occupa la sentenza n. 303 del 2003 che è quello relativo all'intesa tra Stato e Regioni nel caso in cui la sussidiarietà operi verso l'alto. La Corte precisa che la sussidiarietà ha mutato il proprio aspetto dopo essere stata introdotta a livello costituzionale per mezzo dell'art. 118 c.1. Si può, infatti dire che è la sussidiarietà è diventata un principio di tipo dinamico ed è necessario che venga rispettata una valenza procedimentale. La Corte precisa che «l'attrazione al livello statale delle funzioni legislative e amministrative è guidata dai principi di sussidiarietà e adeguatezza». Questo passaggio contiene dentro di sé il fondamentale principio dell'intesa che richiede che alcune scelte statali possano essere prese solo dietro un'intesa con le Regioni interessate. Tramite quest'intesa che si compie nel rispetto del principio di leale collaborazione, la Regione rinuncia all'esercizio delle funzioni amministrative e, di riflesso, anche legislative. Non è la prima volta<sup>316</sup> che la Corte costituzionale afferma di riporre molta fiducia nei meccanismi negoziali di codeterminazione in quanto aveva già più volte richiesto il rispetto del principio di leale collaborazione

---

<sup>314</sup> Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale*, cit., pag. 1.

<sup>315</sup> In questo senso A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?* in *Forum di quaderni costituzionali*, 2003.

<sup>316</sup> Sent. n. 533/2002 relativa ai poteri delle Regioni a Statuto speciale; Sent. n. 282/2002 e n. 407/2002 in cui la Corte afferma che alcune materie presentano efficacia e valenza trasversale e dunque ricomprendono una pluralità di oggetti coinvolgendo diversi livelli di governo; Sent. n. 39/2003 che interviene su un conflitto di attribuzione presentato dalla Regione Sicilia che lamentava l'ingerenza del Governo centrale in materia di emergenza idrica.



### III. La sussidiarietà verticale

tra Stato e Regioni interessate<sup>317</sup>, ma è tramite questa sentenza, che tale principio si assicura la piena legittimità. La decisione della giurisprudenza costituzionale è sicuramente condivisibile considerando che, agendo in questo modo, riesce a ridurre notevolmente un rischio molto grosso, cioè quello dell'arbitrarietà del giudice. Infatti, dando valenza procedimentale al principio di sussidiarietà, dà modo all'organo decidente di essere in possesso di notevoli elementi di giudizio e garantendone la giustiziabilità.

Questa sentenza ha sicuramente rappresentato una svolta nel nostro ordinamento, ed essendo una pronuncia dal notevole impatto, non sono mancate alcune critiche da parte di autorevoli studiosi. Tali autori affermano che, non tutte le criticità e i problemi precedenti all'emanazione della sentenza sono stati eliminati anìche dopo la pronuncia della Corte.

Ad esempio, sorgono diversi dubbi in relazione alla possibilità per lo Stato di intervenire nelle materie di competenza concorrente. L'elemento più innovativo e controverso della sentenza è quello che prevede un innalzamento della competenza: infatti, nel caso in cui l'ente centrale decida di attrarre a sé funzioni amministrative, la competenza legislativa dello Stato si trasformerà da concorrente ad esclusiva, limitatamente alla disciplina e all'organizzazione del relativo esercizio. Tuttavia, se questa decisione è condivisibile, nel caso in cui sia necessario salvaguardare alcune esigenze di tipo unitario, non altrettanto si può dire per l'elemento che è stato posto alla base di questa decisione, e cioè il principio di legalità<sup>318</sup>.

La dottrina<sup>319</sup> ha criticato anche la scelta della Corte di sorvolare sui dubbi riguardanti la chiamata in sussidiarietà di funzioni ricadenti in materie appartenenti alla competenza residuale delle Regioni. Inizialmente, nella sent. n. 303/2003, non era stato esplicitamente affermato che il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà fosse riferibile anche a funzioni legislative ricadenti in materie residuali. La Corte ha inizialmente accantonato il problema,

---

<sup>317</sup> Ne parla C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Amministrazione in cammino, 2004.

<sup>318</sup> A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale* (Nota a Corte cost. n. 303/2003) cit., pag. 2; *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>319</sup> S. PARISI, *La competenza residuale. Compiti normativi nelle materie statali*, cit.

### III. La sussidiarietà verticale

affermando che «la disciplina contenuta nella legge n. 443 del 2001, come quella recata dal decreto legislativo n. 190 del 2002, investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente ed è quindi estranea alla materia del contendere la questione se i principî di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni». In seguito, come si è visto in precedenza<sup>320</sup>, la Corte è ritornata sul punto ma senza riuscire a inquadrare l'argomento entro criteri ben definiti e delineati.

Riguardo alla procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà, l'elemento critico riguarda la possibilità di due diverse configurazioni. Infatti, la procedimentalizzazione potrebbe essere qualificata sia come dispositiva che sintomatica.

Nel primo caso, il procedimento servirebbe a favorire momenti di collaborazione e di convenzione tra le parti in causa. A tale configurazione si ricollega il principio dell'intesa, che è ormai diventato un corollario del principio di sussidiarietà. Nella sentenza, la Corte usa termini piuttosto forti: «La Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia». La Corte ha manifestato, non solo in questa sentenza, ma anche in seguito, una decisa preferenza per la lettura dispositiva del principio<sup>321</sup>.

Nel caso di procedimentalizzazione sintomatica, questa servirebbe a fornire al giudice degli elementi di valutazione. In questo senso, è stata la stessa Corte che ha più volte rivendicato il proprio potere di valutare le allocazioni delle funzioni amministrative compiute dal legislatore statale. In questo modo, la procedimentalizzazione ha il compito di mettere in contraddizione le argomentazioni degli attori istituzionali e gli interessi pubblici che essi rappresentano. Appare evidente che tra queste due prospettazioni ci siano degli intrecci e delle sovrapposizioni, così come è palese che non sempre siano entrambe presenti. Quest'eventualità si può realizzare nel caso in cui venga raggiunto un accordo tra i soggetti coinvolti che è destinato ad imporsi sulla giurisdizione<sup>322</sup>. Anche prendendo alla lettera queste parole, non è possibile

---

<sup>320</sup> Par. 3, pag. 94.

<sup>321</sup> Sent n. 165/2007; sent. n. 63/2008; sent. n. 121/2010; sent. n.163/2012

<sup>322</sup> A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale* (Nota a Corte cost. n. 303/2003), cit., pag. 3.

### III. La sussidiarietà verticale

concludere affermando che il principio di sussidiarietà si riconduce interamente in quello dell'intesa e non sarebbe corrispondente alla realtà affermare che un accordo tra diversi livelli di governo sia una condizione di validità dell'allocazione delle funzioni amministrative. Una tale attuazione porterebbe ad un contrasto tra gli stessi due principi nominati andando al di là dei confini sistematici e rendendo eccessivamente onerose le deroghe a quel principio indicato dall'art.118 Cost. secondo cui la competenza amministrativa generale spetta al Comune. In questo senso, è la configurazione sintomatica che merita di essere preferita perché è il mezzo più efficace con cui assicurare la giustiziabilità del principio di sussidiarietà<sup>323</sup>. Tuttavia, un altro problema che fuoriesce da questa sentenza è lo svilimento forse eccessivo dell'autonomia regionale. La dottrina<sup>324</sup> sostiene che, tramite la sentenza n. 303/2003, c'è stata una sorta di inversione dell'onere della prova riguardo l'inadeguatezza della Regione a svolgere correttamente le funzioni ad essa attribuite. Si legge nella sentenza che <<ben può darsi che nell'articolarsi del procedimento, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata ove la Regione non solo allegghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione>>. In questo modo, toccherà alle autorità regionali fornire la prova della propria idoneità a svolgere le funzioni amministrative e quindi, anche quelle legislative.

---

<sup>323</sup> *Ibidem*.

<sup>324</sup> Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte Costituzionale*, cit., pag. 3.

## Capitolo 4

### L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI

*Sommario: 1. Le cause della tardiva attuazione – 2. L'art. 7 della legge “La Loggia” – 3. Altre norme attuative dell'art. 118 - 4. La legge n. 56 del 2014 – 4.1 L'attuazione della legge Delrio*

#### 1. LE CAUSE DELLA TARDIVA ATTUAZIONE

L'attuazione del nuovo Titolo V si è presentata fin da subito un'operazione molto complessa a causa di diversi fattori che hanno reso molto problematica un'applicazione tranquilla e senza imprevisti.

Fra i fattori principali si segnalano l'incremento dei poteri regionali, le lacune e le imperfezioni della riforma ma anche la maggioranza striminzita che ha votato a favore della riforma<sup>325</sup>.

Infatti, il processo di attuazione è stato affidato ad un governo che si era mostrato dichiaratamente contrario in sede di approvazione, ma che avendo conquistato la maggioranza dei seggi alle successive elezioni, era ora chiamato a questo compito impervio. Da qui il rischio, percepito soprattutto a livello regionale, di voler congelare l'attuazione o quanto meno ritardarla il più a lungo possibile con politiche dilatorie. In questo senso, significativo è un documento prodotto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, che all'inizio della legislatura successiva all'approvazione della riforma, aveva rivendicato la possibilità di attivare sin da subito la legislazione regionale così come previsto dalle nuove disposizioni e senza dover attendere l'emanazione di leggi di cornice statali. L'idea di fondo di questo documento era quella di voler arrestare le idee di “riforma della riforma” più volte avanzate dal Ministro degli affari regionali dell'epoca. In effetti, da più voci era stata avanzata la possibilità di rivedere le disposizioni modificate dalla riforma e cercare di operare un nuovo cambiamento. Quest'ipotesi non riuscì a diventare realtà nonostante un progetto di riforma costituzionale fosse stato

---

<sup>325</sup> Così L. ANTONINI in *I processi di attuazione del federalismo in Italia* a cura di B. CARAVITA, cit., pag. 223.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

presentato e poi approvato dal Consiglio dei Ministri. Tuttavia, la bozza iniziale di questa proposta fu più volte modificata seppur senza intaccare la potestà amministrativa ma, in ogni caso, il progetto non vide mai la luce e non divenne mai realtà.

Tra le tante novità apportate dalla riforma, una delle più importanti era quella che aveva assegnato alle Regioni e agli enti locali un numero cospicuo di poteri di cui non godevano in precedenza, ragion per cui l'applicazione e l'attuazione dell'art. 118 Cost. si rivelò molto difficile.

Dal punto di vista sostanziale, furono molte le difficoltà nel riuscire ad attuare ciò che era prescritto nei primi due commi dell'art. 118. Alcuni tentativi di attuazione a livello centrale non hanno avuto il seguito sperato e, il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, ha preferito compiere operazioni di riordino normativo senza addentrarsi nella materia e limitandosi a disciplinare ambiti più strettamente settoriali, senza modificare più di tanto le disposizioni precedenti. In questo contesto, si segnala una preferenza da parte delle Regioni nel continuare a concentrarsi su alcuni ambiti su cui erano già solite operare<sup>326</sup>. Infatti, sono pochi i casi in cui gli interventi legislativi compiuti appaiono una rivendicazione dei maggiori spazi normativi conseguiti con la riforma del 2001<sup>327</sup>.

Nell'individuare le cause di quest'attuazione incompleta, una di essa può essere individuata nell'evidente ritardo da parte dello Stato nell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e nei trasferimenti delle ulteriori funzioni amministrative alle Regioni. Tale situazione non permette di avere un quadro completo e preciso anche considerando il numero di contenziosi che si sono instaurati di fronte alla Corte costituzionale<sup>328</sup> per via della difficoltà di individuare gli spazi normativi riguardanti lo Stato e quelli delle Regioni. Anche

---

<sup>326</sup> Cit. M. PICCHI, *L'attuazione dell'art. 118, I e II co. della Costituzione*, in *Rassegna Astrid edizioni*, n. 9/ 2012.

<sup>327</sup> In questo senso M. DI FOLCO, *Regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano, pag.29, 2008.

<sup>328</sup> In alcune materie, l'intervento della giurisprudenza costituzionale è stato più penetrante che in altre. Ad esempio, in tema di tutela della concorrenza, la Corte costituzionale è intervenuta in maniera massiccia (Sent. n. 339/2007; 430/2007; 431/2007, 283/2009, 288/2010, 150/2011), così come in materia ambientale dove ha dovuto definire agli spazi di intervento delle Regioni in materia di ambiente (Sent. n. 367/2007; 378/2007; 61/2009; 272/2009; 307/2009) ritenendo che le Regioni possano adeguarsi ai livelli di tutela ambientale anche più elevati purché nell'intento di meglio esercitare le proprie competenze, considerando che questa è una materia appartenente alla competenza esclusiva dello Stato.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

questo è uno dei motivi che ha portato ad un notevole ritardo nel conferimento delle funzioni agli enti locali.

A questo si aggiungono le difficoltà incontrate in sede di attuazione derivanti dalle modifiche già compiute a Costituzione invariata sul finire degli anni '90, dopo l'approvazione della legge Bassanini. Infatti, da più parti si era ritenuto che le disposizioni previste dal nuovo articolo 118 avevano solo il compito di costituzionalizzare dei principi che erano già stati espressi e già attuati<sup>329</sup>. Questa lettura riduttiva può essere spiegata dalla tardiva conclusione del processo di allocazione delle funzioni amministrative in attuazione della legge Bassanini, che ha avuto fine solo dopo la riforma del Titolo V<sup>330</sup>. Tuttavia, la situazione non è mutata più di tanto al termine di questa fase, dato che i successivi interventi normativi non si sono spinti oltre il consolidamento dell'assetto già realizzato, limitandosi a leggi di manutenzione o semplificazione o adottando testi unici<sup>331</sup>. Inoltre, questi interventi richiamano spesso i principi precedenti alla riforma costituzionale operando così secondo criteri di competenza ben diversi<sup>332</sup>.

Dopo aver visto in rapida successione quali sono le cause che hanno portato ad una scarsa attuazione delle disposizioni costituzionali, è necessario inquadrare il sistema amministrativo regionale dopo l'approvazione della riforma. In questo

---

<sup>329</sup> Si mostra decisamente contraria a questa teoria M. PICCHI, *L'attuazione dell'art. 118, I e II co. della Costituzione*, cit., pag.3.

<sup>330</sup> Si può riportare, come esempio, la legge della Regione Calabria n. 34/2002 che, nel definire l'oggetto dell'intervento, riunisce in un unico ambito sia le nuove previsioni costituzionali che la disciplina di attuazione del federalismo amministrativo, nonostante sia evidente l'intenzione di attuare la legge Bassanini. La legge regionale calabrese stabilisce che, «in attuazione del principio di sussidiarietà e degli altri principi indicati nell'articolo 118 della Costituzione, nell'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e negli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la presente legge detta i criteri e disciplina gli strumenti, le procedure e le modalità per il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi esercitati dai Comuni, dalle Province, dagli altri Enti locali, dalle autonomie funzionali e dalla Regione, nelle materie di cui agli articoli 117, comma 3 e 4, e 118 della Costituzione, così come individuate nelle leggi e nei decreti legislativi di conferimento delle funzioni medesime».

<sup>331</sup> La situazione è rappresentata al meglio dalle Regione Lombardia che ha adottato ben 10 testi unici riguardanti materie diverse tra di loro: circoscrizioni comunali e provinciali, turismo, parchi, cooperazione sociale e associazionismo, agricoltura, foreste e pesca, trasporti, edilizia, sanità, commercio e fiere.

<sup>332</sup> E' possibile richiamare l'attenzione sulla materia del commercio e su quella dei servizi socio-assistenziali. La prima materia, appartenente alla competenza residuale regionale, è stata più volte oggetto di attenzione da parte delle Regioni, che hanno richiamato il d.lgs n. 114/1998. Anche nell'attuazione da parte delle Regioni della materia dei servizi socio-assistenziali, materia sempre appartenente alla competenza residuale, si fa riferimento alla legge quadro n.328/2000, precedente alla riforma costituzionale.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

senso, si può affermare che tale sistema è rimasto sostanzialmente immutato<sup>333</sup>, e quelle differenze rispetto al sistema precedente, non hanno portato ad uno snellimento di organi, bensì ad una loro moltiplicazione. Il ridimensionamento degli apparati regionali, obiettivo della riforma, non solo non è stato raggiunto, ma è stato superato da un riordino delle strutture che ha spesso dato vita all'istituzione di altri organismi, fra cui figure di garanzia o varie agenzie<sup>334</sup>.

In controtendenza, è doveroso affermare che alcune Regioni hanno condotto un'opera di snellimento di alcuni organi, che ha portato a diverse soppressioni di enti cd. inutili<sup>335</sup>.

L'aumento di queste strutture regionali, alcune volte è stato anticipato nelle previsioni dei nuovi Statuti, confermando quell'idea che nonostante sia intervenuta la riforma non c'è ancora stato un conferimento importante di funzioni agli enti locali.

Un altro elemento che ha reso molto più difficile l'attuazione della riforma costituzionale e la reale attribuzione di funzioni agli enti locali è costituito dall'autonomia degli stessi enti che non è ancora divenuta tale. Infatti, sia dal punto di vista normativo che da quello finanziario, gli enti locali non hanno potuto operare nel migliore dei modi. Come già affermato in precedenza, le Regioni non hanno operato un trasferimento organico di funzioni limitandosi alla redazione di testi unici o all'approvazione di leggi a carattere settoriale. In quest'ambito, si può scorgere una propensione da parte dei legislatori regionali a regolare le funzioni locali sotto il profilo sostanziale e procedurale senza limitarsi a svolgere il compito previsto, che consisteva nella semplice allocazione delle funzioni. Ciò limita fortemente l'autonomia dell'ente locale che non può operare nel modo in cui ritiene sia più giusto ed è dunque costretto a rispettare restrizioni poste dal legislatore regionale. Non sempre questi limiti sono posti al fine di assicurare

---

<sup>333</sup> Cit. M. PICCHI, *L'attuazione dell'art. 118, I e II co. della Costituzione*, cit., pag.4.

<sup>334</sup> Si possono richiamare in tal senso: l'Agenzia regionale per lo sviluppo dei territori montani prevista dalla Regione Molise, l'Agenzia per i beni confiscati alle organizzazioni criminali istituita dalla Calabria, una legge regionale del Piemonte che ha previsto il Garante per i diritti degli animali, un'altra della Regione Abruzzo che ha previsto l'Azienda Regionale delle Aree Produttive e infine, l'Agenzia forestale regionale dell'Umbria.

<sup>335</sup> Si può riportare come esempio la Basilicata che ha soppresso diversi enti e il Piemonte che ha soppresso alcuni Osservatori regionali, le Marche che hanno eliminato l'Ente regionale per le manifestazioni fieristiche, l'Abruzzo che ha eliminato l'Ente Strumentale Regionale Abruzzo Lavoro e l'Umbria che ha disposto lo scioglimento dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

l'uniformità nel caso in cui ci siano esigenze unitarie e a volte, capita addirittura che alcuni regolamenti locali debbano cedere il passo a fonti e atti regionali non aventi natura legislativa. Spesso per definire il contenuto di queste previsioni, si assiste ad un rinvio a fonti regolamentari regionali o a successivi atti del Consiglio regionale o della Giunta regionale<sup>336</sup>. Su questo punto, sono stati avanzati notevoli dubbi in dottrina, specialmente da parte di chi dubitava della conformità di queste previsioni rispetto al testo costituzionale<sup>337</sup> e, per limitare l'abuso di questa tecnica, è dovuta intervenire la Corte costituzionale<sup>338</sup> che ha escluso la possibilità di regolamenti regionali cedevoli negli ambiti delle potestà normative degli enti locali. In seguito a questa pronuncia, il legislatore regionale non ha più previsto che le disposizioni contenute in regolamenti regionali cessino di avere efficacia, nell'ordinamento locale, con l'entrata in vigore del regolamento locale. Così facendo, è stata quindi eliminata una forma di restrizione dell'autonomia normativa degli enti locali. La Corte ha stabilito che le Regioni possono continuare a dettare disposizioni relative all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni locali, ma nel farlo devono rispettare un limite consistente nella possibilità di effettuare quest'operazione tramite una legge, ma non con lo strumento del regolamento.

A parziale giustificazione di queste difficoltà, è possibile sottolineare la permanente difficoltà nella realizzazione dei processi di allocazione in maniera compiuta a causa dell'inadeguatezza a svolgere determinate funzioni da parte degli apparati provinciali e comunali<sup>339</sup>. Infatti, nonostante la varietà di tecniche legislative scelte, nessuna ha mai soddisfatto veramente o raggiunto l'obiettivo prefissato dalla riforma costituzionale. Si è assistito al conferimento o all'attribuzione di funzioni in maniera generica oppure a casi in cui vengono elencate le funzioni degli enti locali ma non c'è una specificazione del titolo in forza del quale vengono riconosciute. Alcune volte, si fa ancora riferimento alla

---

<sup>336</sup> Un esempio è costituito dalla l. r. Campania n. 2/2010, che pone una serie di vincoli diretti ai regolamenti comunali in materia di servizi funebri e lavori cimiteriali, prevedendo tuttavia il rispetto degli ulteriori requisiti formativi del personale addetto, da definire con delibera della Giunta regionale

<sup>337</sup> Si esprime in questo modo M. DI FOLCO, *Regioni ed enti locali*, cit., pag. 29.

<sup>338</sup> Sent. 372/2004 e sent. n. 246/2006.

<sup>339</sup> Cit. M. PICCHI, *L'attuazione dell'art. 118, I e II co. della Costituzione*, in *Rassegna Astrid edizioni*, cit., pag.5.



#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

delega, che dovrebbe essere un istituto ormai antiquato e in disuso, per quanto non espressamente vietato e quindi ancora utilizzabile. Occorre segnalare anche quegli interventi legislativi volti ad affrontare alcune problematiche di ampio rilievo o previsti al fine di aiutare alcuni soggetti più deboli<sup>340</sup>. Quando ci si trova ad affrontare queste problematiche, succede spesso che la Regione e i beneficiari del provvedimento si mettano in relazione senza che ci sia bisogno di alcuna intermediazione da parte degli enti locali o limitando il compito di questi a ricevere trasferimenti finanziari, riducendo il loro ruolo a ente di riferimento della Regione.

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria degli enti locali, è necessario verificare se le scelte che sono state compiute a livello regionale siano rispettose della nuova disciplina prevista dall'art. 119 Cost. Secondo quanto previsto da questa disposizione, le Regioni non potranno più compiere trasferimenti periodici di risorse agli enti locali. Tuttavia, il legislatore regionale ha ignorato questa previsione e ha continuato a prevedere l'erogazione di risorse finanziarie che siano necessarie per l'esercizio delle funzioni conferite. Il legislatore regionale individua la periodicità di quest'erogazione senza prevedere una limitazione temporale. Anche in questo caso, la disciplina prevista dalla riforma costituzionale non è stata seguita alla lettera provocando un ridimensionamento di quelli che sono i reali poteri degli enti di livello inferiore.

Altro elemento controverso sul quale si è discusso molto in materia di attuazione, è quello riguardante la possibilità di un controllo da parte della Regione nei confronti degli enti locali<sup>341</sup>. Infatti, così come lo Stato ha il potere di sostituirsi alle Regioni o agli enti locali, nel caso in cui il compito non è stato svolto adeguatamente, anche le Regioni possono svolgere il medesimo controllo nei confronti degli enti subordinati ad esse. Tuttavia, non è del tutto certo che questo strumento sia effettivamente praticabile, anche alla luce della riforma del Titolo V che ha cancellato le previsioni che disponevano in tal senso. Bisogna precisare

---

<sup>340</sup> Si possono ricordare: interventi a sostegno delle vittime della criminalità organizzata, in materia di usura e sovraindebitamento, aiuti ai testimoni di giustizia e alle loro famiglie, aiuto ai genitori divorziati in difficoltà e ai disoccupati, interventi che contrastino con i fenomeni di mobbing o che abbiano il fine generale di contrastare la povertà.

<sup>341</sup> Si veda in proposito M. C. DE MATTEIS, *Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali*, su [www.entilocali.provincia.le](http://www.entilocali.provincia.le).

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

che diverse Regioni hanno previsto direttamente nei propri Statuti questo strumento, tanto che molto spesso viene richiamato nelle leggi di conferimento delle funzioni. Dal punto di vista pratico, esercitare questo potere di controllo non è mai stato facile<sup>342</sup> tanto che, nel corso degli anni, si è assistito ad una notevole riduzione dei casi in cui è stato utilizzato. Infatti, si è fatto molto spesso ricorso ad un maggior coinvolgimento delle autonomie locali, che hanno visto accrescere il proprio ruolo potendo intervenire con più frequenza sia nella fase di programmazione e di pianificazione che in quella di attuazione. Per assicurare questa fase di coinvolgimento degli enti locali, bisogna segnalare lo scarso ruolo che è stato assunto dal Consiglio delle autonomie locali, che invece avrebbe dovuto essere l'organo centrale in una situazione del genere, soppiantato da altri istituti quali agenzie, società, comitati e organismi vari. In pratica, gli enti locali continuano a trovarsi in posizione subordinata rispetto alle Regioni, in quanto ancora oggi si assiste ad una netta sproporzione tra l'importanza dei due enti, al di là del numero sempre più crescente di organi di cooperazione.

Nel concludere questa premessa relativa alle difficoltà affrontate in sede di attuazione, è necessario verificare quali sono le modifiche che hanno interessato sia le Regioni che i comuni<sup>343</sup>. Secondo alcuni studiosi, a beneficiare maggiormente della riforma costituzionale sono state sicuramente le Regioni, che hanno accresciuto notevolmente il loro potere tanto da raggiungere un grado di autonomia estremamente elevato<sup>344</sup>. Viceversa, c'è chi afferma che, nonostante l'autonomia delle Regioni sia sicuramente aumentata, bisogna sempre tenere conto che è quasi impossibile che esse riusciranno ad assumere un potere che possa considerarsi equivalente a quello dell'ente centrale di riferimento, cioè lo Stato. A dar manforte a questi tesi si aggiunge la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, che tramite le sue sentenze ha cercato di salvaguardare l'uniformità.

Gli enti locali hanno sicuramente accresciuto i loro poteri, e oggi si può dire che siano dotati di notevole forza e capacità di resistenza verso le Regioni.

---

<sup>342</sup> T. CELANI, *Il controllo sugli enti locali: un'occasione mancata* su [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

<sup>343</sup> In questo senso. M. PICCHI, *L'attuazione dell'art. 118, I e II co. della Costituzione*, cit., pag.11.

<sup>344</sup> Tra i tanti scritti di A. D'ATENA sul punto, si segnala *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale* su [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it).

#### **IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali**

Considerando che l'art. 118 Cost. riformato ha assegnato al Comune la titolarità delle funzioni amministrative, si può dire che esso ha assunto i connotati di ente di sistema. Tuttavia, il decentramento politico non è ancora del tutto realizzato e, per superare la complessità burocratica delle strutture e rispondere in maniera adeguata ai bisogni esistenti è necessario che venga data una compiuta attuazione ai criteri enunciati all'art. 118 Cost. e che le Regioni mettano realmente in pratica i principi che contraddistinguono una buona amministrazione.

## IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

### 2. L'ART. 7 DELLA LEGGE "LA LOGGIA"

La prima legge di attuazione dell'art. 118 Cost. in ordine di tempo, fu elaborata pochi mesi dopo l'approvazione della riforma del Titolo V. Infatti, il Ministero degli affari regionali elaborò, in tempi piuttosto brevi, una bozza di ddl di attuazione della legge cost. n. 3 del 2001 orientata su due capisaldi fondamentali: da un lato, una delega al Governo per l'individuazione, entro un anno, dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente, e dall'altro, un'altra delega all'esecutivo per definire, nel termine di nove mesi, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Così facendo, le funzioni amministrative riservate ai Comuni venivano immediatamente trasferite ma ciò comportava una forte penalizzazione per le Regioni, la cui potestà legislativa era ancora limitata. Infatti, senza il trasferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, le Regioni non avevano la possibilità di legiferare nelle nuove materie di propria competenza, a meno che non avessero deciso di duplicare le strutture e i costi, secondo uno scenario a dir poco irrealizzabile<sup>345</sup>. A ciò si aggiunge che la bozza del disegno di legge era priva di carattere vincolante e non si poteva considerare immediatamente operativa, non avendo valore di delega ma limitandosi a prevedere in maniera del tutto generica il trasferimento delle funzioni amministrative e delle risorse alle Regioni. Inoltre, non erano stati indicati i tempi entro cui si sarebbe dovuto avviare il processo.

Il problema principale dell'attuazione della riforma fu quello di aver dato troppa importanza alla competenza legislativa concorrente, mettendo in secondo piano la questione dell'esercizio delle funzioni amministrative. Sarebbe stato forse più utile, come detto da una parte della dottrina<sup>346</sup>, distinguere le tempistiche relative al processo di trasferimento delle funzioni amministrative da quelle riguardanti la competenza di tipo legislativo. In altri termini, la scelta migliore sarebbe stata quella di distinguere tra le funzioni amministrative relative alle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente e le funzioni amministrative relative alle

---

<sup>345</sup> In questo senso L. ANTONINI in *I processi di attuazione del federalismo in Italia* a cura di B. CARAVITA, cit., pag. 224.

<sup>346</sup> Ibidem.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

materie assegnate alla competenza legislativa da parte delle Regioni, iniziando il trasferimento di funzioni e risorse da quest'ultime. Il terreno su cui si sarebbe dovuto intervenire sarebbe stato a due velocità: una più rapida per le materie di competenza regionale, e una più lenta per quelle di competenza concorrente. Tuttavia, tale scelta non fu quella accolta dal legislatore, che optò per un mantenimento unitario del processo senza distinguere il tipo di competenza legislativa.

Per giungere ad una vera e propria legge relativa all'attuazione del nuovo Titolo V, si è dovuto attendere circa due anni dopo l'approvazione della riforma costituzionale. La legge a cui si fa riferimento è la n. 131/2003 (cd. legge La Loggia) rubricata "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre, n. 3".

Rispetto alla bozza elaborata in precedenza, erano previste due novità. In primo luogo, si era deciso di fissare un termine pari alla durata di un anno per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative. La seconda novità fu quella della cancellazione della delega al Governo per la determinazione, entro nove mesi, delle funzioni amministrative di Province, Comuni e Città metropolitane. In questo modo, si decide di correre ai ripari nei confronti di uno dei punti più criticati della precedente versione, e cioè quello che non prevedeva un termine per il processo di trasferimento delle risorse. In questo senso, le possibilità per risolvere questo dilemma erano due: prevedere una delega anche per il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nelle nuove materie di competenza regionale o fissare un termine per il trasferimento delle stesse, che fu la soluzione poi adottata. Il favore per questa seconda opzione fu dovuto all'idea che il meccanismo della delega avrebbe replicato un modello che era già stato seguito, qualche anno prima, con l'attuazione della legge Bassanini. Invece, con questo nuovo metodo, si punta ad una maggiore collaborazione tra Governo, Regioni ed enti locali, che devono concludere un accordo in cui sono definiti gli ambiti delle rispettive funzioni amministrative<sup>347</sup>.

---

<sup>347</sup> *Ibidem*

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

Scendendo nel dettaglio, la legge La Loggia contiene una delega al Governo affinché esso provveda all'individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane e di quelle essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari delle rispettive comunità<sup>348</sup>.

Vengono individuati alcuni criteri da rispettare: l'individuazione deve avvenire in modo da prevedere che ad ogni ente vengano attribuite funzioni che ben si collegano alle caratteristiche di ciascun ente. Si deve trattare di funzioni essenziali per il soddisfacimento e funzionamento dei bisogni delle comunità di riferimento, e lo si fa guardando alle funzioni che sono state svolte storicamente dai Comuni e dalle Province<sup>349</sup>. Nel momento in cui si procede all'allocazione delle funzioni fondamentali, è necessario rispettare e valorizzare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per cercare di garantire una gestione ottimale e attribuire tali funzioni ad un ente dalla dimensione e dalla struttura adeguata. Per fare ciò non è da escludere che vengano indicati dei criteri per una gestione associata tra più Comuni<sup>350</sup>. Il Governo dovrà anche prevedere appositi strumenti che avranno il compito di garantire il rispetto del principio di leale collaborazione quando è prevista la partecipazione di più enti.

La norma di riferimento per l'oggetto di questa trattazione è l'art. 7 della cd. legge La Loggia. Tale articolo è rubricato <<Attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative>>. Rimane ferma la previsione dell'accordo tra Stato e Regioni per la definizione delle funzioni amministrative con il limite dell'attuazione di tale accordo alla sola legge statale. Come ha affermato una parte della dottrina, il potere di conferimento non verrà esercitato dallo Stato e dalle Regioni secondo le rispettive competenze ma secondo chi è attualmente titolare della funzione amministrativa, e sarà quindi il legislatore statale ad avere il compito di assegnare le funzioni alle Regioni e agli

---

<sup>348</sup> Si occupa del tema F. PIZZETTI, *Art. 2, Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117 secondo comma, lettera p) della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 in AA. VV. Legge "La Loggia", Commento alla legge 5 giugno 2003*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 65

<sup>349</sup> Cit. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 492.

<sup>350</sup> Su questo punto sono stati avanzati diversi dubbi di legittimità costituzionale, poiché così facendo il legislatore delegato potrebbe incidere pesantemente sull'autonomia organizzativa degli enti territoriali come sostenuto da F. PIZZETTI, *Le deleghe relative agli enti locali. Commento all'articolo 2*, in G. FALCON, *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno, n.131*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 72 e ss.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

enti locali, tanto che si è giunti alla conclusione che la Regione è il soggetto e non l'oggetto della legislazione<sup>351</sup>. Tuttavia, il ridimensionamento del ruolo delle Regioni può essere evitato con la previsione secondo cui, nel caso in cui tardano ad arrivare le leggi statali di conferimento, verranno emanati i d.P.C.M. che sposteranno il potere allocativo alla Regione, che sarà poi chiamata ad emanare una legge regionale.

Scendendo nel dettaglio di questa fondamentale legge, nel primo comma si prevede che lo Stato e le Regioni provvedono, secondo le rispettive competenze, a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto dei criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Devono essere attribuite a Province, Comuni e Città metropolitane solo quelle funzioni per cui deve essere assicurata l'unitarietà di esercizio, e nel verificare che questa sia necessaria, si fa riferimento ai motivi di buon andamento, efficienza e efficacia dell'azione amministrativa oppure a motivi funzionali, economici o esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale. I primi tre criteri sono ripresi dalla norma costituzionale, mentre gli altri danno luogo a valutazioni di carattere politico e questo porta a pensare che l'elenco non abbia carattere esaustivo e che sia possibile individuare altri criteri in base al caso<sup>352</sup>. Quando vengono conferite ulteriori funzioni, si dovrà procedere nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi, rispettando le attribuzioni degli enti di autonomia funzionale. In questo caso, viene effettuato un richiamo alla sussidiarietà orizzontale, in quanto si prevede che le varie articolazioni territoriali elencate in Costituzione, così come le Comunità montane devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, sia in forma singola che associata, per lo svolgimento di attività di interesse generale. L'esplicito richiamo alle autonomie funzionali serve per permettere una maggiore integrazione tra gli enti territoriali di governo e questi nuovi soggetti titolari di attribuzioni e di

---

<sup>351</sup> Cit. G. FALCON, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella l. 5 giugno 2003, n. 131*, Giappichelli, Bologna, 2003, pag. 15.

<sup>352</sup> M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative. Commento all'articolo 7, comma 1-6* in G. FALCON, *Stato regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, Il Mulino*, Bologna, 2003, pag. 147. Secondo l'autore, si tratta di criteri che devono solamente condurre il legislatore a giustificare le ragioni della propria scelta.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

funzioni al fine di prevedere un modello di amministrazione differenziata<sup>353</sup>. La disposizione si conclude con un principio generale, cioè quello secondo cui tutte le funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, e anche in questo caso l'esercizio può avvenire sia in forma singola che associata mediante le Comunità montane o le unioni dei Comuni<sup>354</sup>. Il primo comma della legge La Loggia contiene un'incongruenza riguardante il richiamo della previsione dell'art. 118, comma 1 Cost<sup>355</sup>. Infatti, si afferma che lo Stato e le Regioni devono conferire secondo le rispettive competenze facendo riferimento alla nuova ripartizione legislativa, ma dopo si fa riferimento alle funzioni amministrative esercitate attualmente, prescindendo così dalla disciplina derivante dal nuovo Titolo V.

Tale conferimento deve avvenire con legge statale o regionale a seconda dell'organo competente, tenendo conto del quadro che si è venuto a creare dopo le riforme degli ultimi anni '90. Si può quindi affermare che questa disposizione non abbia portato a trasformazioni epocali o attribuzioni ad enti differenti da quelli che ne erano destinatari in precedenza. Infatti, i criteri a cui si fa riferimento erano già stati contemplati nella legge Bassanini e sono poi stati ripetuti nella normativa di attuazione. La differenza di maggior rilievo rispetto alla l. n. 59/1997 è costituita dalla minor attenzione nei confronti degli enti locali. Infatti, il primo comma della legge La Loggia riserva importanza alla tutela dell'unitarietà dell'esercizio delle funzioni prevedendo una sottrazione di funzioni nei confronti dei Comuni nei casi in cui sia necessario<sup>356</sup>.

Il secondo comma si occupa degli aspetti finanziari. E' necessario che le Regioni e gli enti locali giungano ad un accordo in sede di Conferenza Unificata con cui individuare e definire i beni e le risorse finanziarie necessarie. Il Governo è obbligato a presentare al Parlamento alcuni disegni di legge corredati da relazione

---

<sup>353</sup> A. POGGI, *L'opportuna ripresa di un tema: il ruolo degli enti ad autonomia funzionale nel decentramento amministrativo*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, cit., pag. 243 e ss.

<sup>354</sup> Tali strumenti hanno il fine di superare i problemi che derivano dalla frammentazione degli enti locali minori, che non hanno gli strumenti adeguati per esercitare le funzioni e le prestazioni di servizi in maniera efficiente. Si veda in proposito R. CARPINO, *Gli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, cit., pag. 135

<sup>355</sup> Cit. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 495.

<sup>356</sup> Cit. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 496.



#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

tecnica con cui vengono recepiti questi accordi. Si è così affermato che viene privilegiato un metodo consensuale o concertato nel ridefinire l'assetto di queste funzioni<sup>357</sup>.

A questo punto, è possibile distinguere due fasi: nella prima vengono individuate le risorse, mentre nella seconda fase queste vengono messe a disposizione. Questo procedimento è molto simile a quello riguardante l'individuazione degli aspetti finanziari nel trasferimento delle funzioni fondamentali, con due sole differenze: nel trasferimento delle funzioni fondamentali la proposta di legge deve provenire dal Ministro per gli affari regionali, mentre nel secondo caso l'organo deputato è il Ministro dell'Interno. La seconda differenza riguarda la presenza del termine che non è previsto quando si tratta di funzioni conferite mentre è presente e varia da caso a caso quando vengono conferite funzioni fondamentali.

Nel caso in cui ci sia un ritardo nel trasferimento delle funzioni amministrative, si vengono a creare delle inevitabili conseguenze: infatti, il soggetto titolare della competenza legislativa è impossibilitato a farlo, mentre il nuovo titolare non può esercitare la funzione legislativa in maniera adeguata dato che non ha a disposizione le strutture adeguate.

Per l'avvio o la conclusione di questo *iter* non è previsto alcun vincolo temporale da seguire e, questa mancanza rappresenta la lacuna più grave del testo dato che questa soluzione si pone in maniera decisamente negativa nei confronti delle Regioni<sup>358</sup>. Lo Stato punta a raggiungere un accordo con le Regioni e le autonomie locali in sede di Conferenza unificata che contenga al suo interno l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire. Raggiunto quest'accordo, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali di concerto con quello dell'economia e delle finanze, e dopo aver sentito i Ministri interessati, presenterà al Parlamento uno o più disegni di legge che recepiscono ciò che è stato raggiunto nell'accordo nell'ambito della manovra finanziaria annuale. Si prevede che i disegni di legge siano corredati da una

---

<sup>357</sup> Si veda in proposito F. PASTORI – G. PITRUZZELLA, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>358</sup> Cit. L. ANTONINI in *I processi di attuazione del federalismo in Italia* a cura di B. CARAVITA, cit., pag. 230.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

relazione tecnica e che non possano comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

La scelta di ricorrere ad una legge parlamentare è stata oggetto di numerose critiche per due motivi: l'eccessiva lentezza dell'organo legislativo e la necessità di conoscenza di determinati dati tecnici che difficilmente sono conosciuti dal Parlamento<sup>359</sup>. La scelta di ricondurre il potere di allocazione delle risorse nelle mani del Parlamento è stata vista nel senso di ridare spazi all'organo legislativo, che era stato messo da parte nel momento degli accordi raggiunti in altre sedi<sup>360</sup>. Tuttavia, c'è da segnalare che tali accordi non solo vincolanti per il legislatore, che sarà libero di modificare i contenuti degli stessi, rischiando così di appesantire la procedura.

Nel comma tre si spiega che questi accordi costituiscono la base tramite cui lo Stato può attivare i trasferimenti di beni e di risorse. Infatti, anche nel caso in cui tali accordi non siano stati approvati, l'ente centrale può comunque dare il via all'*iter* tramite l'adozione di d.P.C.M. per la cui adozione non è prevista alcuna scadenza. Nel fare ciò, è necessario rispettare il principio di invarianza di spesa, seguire le modalità previste dall'Accordo interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali<sup>361</sup> raggiunto nel giugno 2002 e tenere conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Gli schemi, corredati da idonea relazione tecnica, verranno trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere, entro trenta giorni dall'assegnazione, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia sulle conseguenze di carattere finanziario.

Il quarto comma prevede la possibilità da parte della Commissione di chiedere ai presidenti delle Camere una deroga di ulteriori venti giorni rispetto al termine inizialmente previsto. Ciò è possibile nel caso in cui la materia si riveli molto complessa o c'è un alto numero di decreti trasmessi nello stesso periodo.

---

<sup>359</sup> Cit. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, cit., pag. 496.

<sup>360</sup> M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative. Commento all'articolo 7, comma 1-6* in G. FALCON, *Stato regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, cit.

<sup>361</sup> Questo richiamo non sembra essere felicissimo (cit. L. ANTONINI in *I processi di attuazione del federalismo in Italia* a cura di B. CARAVITA, cit., pag. 230) dato che, in esso viene prefigurata l'attuazione del federalismo fiscale e l'avvio del processo di trasferimento delle risorse per svolgere le competenze esclusive. Inoltre, in questo accordo, si conviene sulla necessità di introdurre nel DPEF la previsione di una conferenza mista per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale e l'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative così come previste dopo la riforma del 2001.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

Trascorso anche il periodo di proroga, senza che la Commissione competente abbia rilasciato il parere, i d.P.C.M. potranno essere ugualmente adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze conformandosi a quanto detto dalle Commissioni parlamenti competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

In questo senso, è possibile effettuare un confronto tra quanto previsto per i disegni di legge e quanto indicato per i d.P.C.M. Nel primo caso, vengono individuate le risorse finanziarie, umani, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, mentre nel secondo caso si punta ad avviare il trasferimento di questi beni e di queste risorse. Si è allora affermato che ci sono due diverse fasi<sup>362</sup>: infatti, anche quando si opererà tramite i disegni di legge, sarà poi necessario prevedere alcuni atti amministrativi per trasferire le risorse individuate potendo così dire che prima c'è la fase dell'individuazione astratta delle risorse e poi quella della messa a disposizione.

Al comma 6 si prevede che l'esercizio delle funzioni decorre dalla data di entrata in vigore dei d.P.C.M. o da quella indicata negli stessi: fino a quel momento le funzioni amministrative verranno esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, nel rispetto del principio di continuità degli ordinamenti e alla luce degli effetti di eventuali pronunce da parte della Corte costituzionale. In caso di ritardo nel trasferimento delle funzioni amministrative si avranno delle conseguenze decisamente importanti: da un lato, il soggetto titolare della competenza legislativa secondo quanto previsto prima della riforma non sarà più in grado di esercitare questa possibilità e, dall'altro chi è diventato titolare della competenza legislativa dopo la riforma non potrà esercitarla in maniera adeguata in quanto non potrà considerare con certezza quali sono i bisogni da soddisfare e le strutture da impiegare.

L'art. 7 della legge La Loggia si conclude con tre commi dedicati alla funzione di controllo da parte della Corte dei conti.

Nel comma 7 si stabilisce che la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni,

---

<sup>362</sup> Cit. C. CITTADINO, *Art.7, Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*, in AA. VV., *Legge "La Loggia"*, Maggioli editore, Rimini, 2003, pag. 166 e ss.

#### **IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali**

Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma e la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni.

Il comma 8 garantisce alle Regioni la possibilità di richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Infine, il comma 9 prevede una possibilità di collaborazione e integrazione tra la Regione, gli enti locali e la Corte dei Conti. E' previsto che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali. Lo *status* dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, pari a cinque anni e senza possibilità di riconferma, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione.

## **IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali**

### **3. ALTRE NORME ATTUATIVE DELL'ART. 118**

L'applicazione e l'attuazione della legge n. 131 del 2003 non è andata nella maniera sperata e allora si sono susseguiti alcuni tentativi per cercare di rimediare a questi fallimenti. Tra questi, è opportuno segnalare sì il DDL del 19 gennaio 2007 (cd. Lanzillotta) che però non è mai stato approvato dalle Camere ma che si inserisce a pieno titolo tra gli elementi di maggior rilievo nell'ambito delle funzioni amministrative.

Questo disegno di legge prevedeva che le funzioni fondamentali venissero ricondotte alle funzioni amministrative connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente. Doveva trattarsi di funzioni essenziali e imprescindibili per il funzionamento dello stesso ente. Inoltre, per individuare quali fossero le funzioni amministrative di cui doveva occuparsi lo stesso ente si faceva rinvio a diversi criteri: quello delle funzioni storicamente svolte; quelle funzioni preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale; quelle che connotano l'ente come governo di prossimità per le funzioni fondamentali comunali e quelle funzioni che connotano l'ente come governo di area vasta o metropolitano per le funzioni fondamentali provinciali e metropolitane. Sempre nella stessa legge, veniva previsto come criterio di individuazione delle funzioni la necessità di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale tramite le attività relative ai servizi pubblici locali, e nel fare ciò, è necessario rispettare il principio di sussidiarietà. Per quanto riguarda le condizioni e le modalità di esercizio, la legge incentivava la possibilità di eseguire le funzioni secondo la forma associata.

Nella struttura di questo disegno di legge, le funzioni proprie restavano distinte da quelle fondamentali e venivano individuate da leggi regionali. Esse avevano il compito di stabilire quelle funzioni da attribuire agli enti locali in modo da soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività<sup>363</sup>.

---

<sup>363</sup> Nel fare ciò, gli enti locali avrebbero dovuto rispettare alcuni parametri di virtuosità, tra cui la possibilità di raggiungere alcuni avanzi di bilancio per un periodo temporale prestabilito o determinati obiettivi di qualità e di ottenere una dimensione organizzativa tramite forme di cooperazione.

#### **IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali**

Questo disegno di legge non è mai stato approvato a causa della prematura conclusione della legislatura. Il discorso si ripresentò immediatamente in quella successiva in cui intervenne la legge n. 42 del 2009 che ha elencato le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane individuando la natura gestionale di queste funzioni. E' necessario precisare che si trattava di un'elencazione solo provvisoria, in quanto prevista in sede di prima attuazione della legge e poi rimandata all'emanazione della Carta delle autonomie locali, che non è mai avvenuta. La legge si occupa anche di prevedere le modalità di finanziamento di queste funzioni e, così facendo sottrae quest'ambito di competenza alla potestà legislativa regionale nelle funzioni fondamentali degli enti locali riguardanti le materie indicate nel terzo e quarto comma dell'art. 117 Cost. La norma si inserisce nell'ambito di un progetto portato avanti all'epoca in cui il federalismo fiscale era considerato uno degli obiettivi prioritari del governo. Relativamente al collegamento tra il federalismo fiscale e l'attribuzione di funzioni amministrative, la legge favorisce la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa e il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

A questa legge si è poi aggiunto in seguito il DDL A.S. 2259 che indica principi e criteri direttivi con cui il Governo procede all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane oltre a elencare e indicare le modalità di esercizio delle stesse. Nel caso in cui la titolarità di una funzione fondamentale sia stata conferita ad un ente locale diverso da quello che la esercita alla data di entrata in vigore della legge, sarà necessario che intervenga un accordo da concludere in sede provinciale tra gli enti locali interessati. Questo accordo ha ad oggetto la determinazione e il trasferimento delle risorse umane e strumentali e il finanziamento necessario all'esercizio della funzione fondamentale. Se invece, alla data di entrata in vigore della legge, la funzione fondamentale veniva esercitata dalla Regione, toccherà a quest'ultima trasferire all'ente locale le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie. Il disegno di legge precisa che alcune funzioni indicate come fondamentali non possono essere attribuite ad enti o agenzie diversi da quelli a cui le funzioni sono state attribuite o che già esercitavano. Inoltre, si prevede che alcune funzioni possono essere

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

esercitate dal Comune singolarmente o in forma associata mediante la costituzione di un'unione di Comuni fermo restando che alcune funzioni fondamentali devono essere esercitate obbligatoriamente in forma associata da parte dei Comuni con popolazione non superiore a 5000 abitanti. L'esercizio in forma associata può avvenire anche a livello provinciale.

Fra gli interventi più recenti va ricordato il decreto legge n. 95/2012, che si era posto l'obiettivo di superare le difficoltà emerse dopo l'approvazione della legge n. 42/2009 con un elenco stabile di funzioni attribuite alla competenza delle Province e delle non ancora attuate Città metropolitane. Tale elenco veniva dichiarato valido "in via transitoria", in attesa di una riforma organica del Testo Unico sugli enti locali che non è mai arrivata. Questa esperienza durò poco e non ebbe buon fine, dato che l'impianto complessivo del decreto n. 95/2012 è stato poi dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 220/2013 della Corte Costituzionale. Nonostante quest'insuccesso, è necessario affermare che questo decreto ha rappresentato un passaggio significativo, in quanto si è assistito per la prima volta all'abbandono della classificazione contabile per poter interpretare il contenuto delle funzioni amministrative, fondamentali e non<sup>364</sup>, in quanto non essendoci più alcun riferimento ad una norma legislativa primaria, l'interpretazione delle funzioni avveniva in modo libero. La disciplina voluta dal Governo Monti nel luglio 2012 è però rimasta in vigore soltanto un anno, senza produrre sostanziali effetti applicativi: poi, la citata sentenza della Corte Costituzionale del luglio 2013 ha messo fine ad un tentativo di svolta che in realtà non ha prodotto effetti significativi. La pronuncia della Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'elenco delle funzioni fondamentali di Province e Città Metropolitane contenuto nel D.L. 95/2012, che a sua volta aveva abrogato, in maniera implicita per le province, ed esplicita per le Città metropolitane, le corrispondenti norme della legge 42/2009.

Si è visto come in queste norme, gran parte dell'attuazione era demandata alle Regioni, e allora può essere utile soffermare l'attenzione sul rapporto tra le scelte statuarie regionali sull'amministrazione e sul funzionamento dell'amministrazione

---

<sup>364</sup> M. ORLANDO, *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte* in [www.accademiaautonomia.it](http://www.accademiaautonomia.it), 2015, pag. 7.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

regionale e le riforme amministrative<sup>365</sup>. Le scelte a livello statutario regionale che sono state prese dopo la riforma del Titolo V si sono dovute confrontare e coordinare con le riforme amministrative già in vigore e quelle che sono state previste in seguito. Ci sono alcuni principi generali dell'amministrazione che sono vincolanti per tutte le amministrazioni pubbliche e quindi anche per quelle regionali. Fra questi, alcuni sono già stati codificati come ad esempio il principio di sussidiarietà. Il punto che è necessario comprendere è quello se le Regioni, nel momento dell'attuazione, devono ripetere questi principi oppure limitarsi a integrare tutto ciò che emerge dagli indirizzi generali di riforma. Il risultato migliore sarebbe quello di concentrare l'attenzione su alcuni elementi cruciali che sono degni di maggiore attenzione, e più nello specifico, si possono individuare alcuni principi.

Il primo e più importante consiste nella distinzione tra responsabilità politiche e responsabilità amministrative, su cui sono intervenuti i vari Statuti regionali che definiscono il punto in cui termina il compito della politica e inizia quello dell'amministrazione.

Gli altri punti riguardano in maniera più generale aspetti strettamente amministrativi: criteri relativi alla costituzione di strutture di servizio regionale, criteri sulla scelta del personale dipendente così come sulla modalità di accesso agli impieghi. Infine, bisogna considerare i rapporti tra l'amministrazione regionale e cittadini.

---

<sup>365</sup> Si veda in proposito G. C. DE MARTIN "I principi dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione regionale" in *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge Costituzionale 22 novembre 1999, n.1* a cura di A. FERRARA, cit., 2001.



## IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

### 4. LA LEGGE N. 56/2014

La riforma più recente nel tema delle funzioni amministrative si è avuta con la legge n. 56 del 2014 (cd. legge Delrio dal nome del ministro competente). Rubricata “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, tale legge ha il compito di ridisegnare i confini e le competenze dell’ordinamento degli enti locali (Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di comuni).

In particolare, la legge interviene soprattutto riguardo all’organizzazione e alle funzioni della Provincia, un ente che è stato oggetto di svariate critiche da parte della società politica e civile e di cui si è chiesto più volte l’abrogazione. Non è un caso che, nella relazione di accompagnamento al relativo disegno di legge, la *ratio* prevista è indicativa di un notevole sfavore nei confronti della Provincia. Infatti, si legge che l’intento è quello di “delineare una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza dalle rispettive comunità: le Regioni e i comuni a cui si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dei comuni insistenti sul territorio che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana”.

Riguardo le funzioni amministrative di competenza della Provincia, è necessario affermare che un tentativo di riformare il ruolo e i compiti di quest’ente era già stato tentato con i decreti legge n. 201/2011 e n. 95/2012 ma questo non andò a buon fine a causa dell’intervento della Corte costituzionale<sup>366</sup>. La legge n. 56 del 2014<sup>367</sup> ha modificato il ruolo della Provincia e anche la sua denominazione in quanto ora sono conosciute come “enti territoriali di area vasta” ed ha superato il vaglio della Corte costituzionale, che con la sentenza n. 50/2015 ha respinto i ricorsi provenienti da numerose Regioni<sup>368</sup>. In particolare, veniva contestato lo

---

<sup>366</sup> Sent. n. 220/2013 che dichiarò i decreti leggi illegittimi in contrasto con l’art. 77 della Costituzione, in quanto mancanti dei requisiti di necessità e urgenza.

<sup>367</sup> Tra i tanti scritti sulla legge n. 56 del 2014, si segnalano: L. CONTE, *Le potestà amministrative e la riforma costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2016; A. STERPA, *Il nuovo governo di area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene edizioni, Napoli., 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni. Legge 7 aprile 2014, n.56 (Legge Delrio)*, Giuffrè, Milano, 2015.

<sup>368</sup> Numerosi gli autori che hanno commentato questa sentenza, fra cui: A. SPADARO, *La sentenza*

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

strumento del decreto legge ma sul punto, la Consulta ha giustificato la deroga al procedimento previsto dall'art. 133 della Costituzione, facendo leva sia sulla complessità dell'intervento riformatore nei confronti della "geografia ordinamentale della Repubblica", sia sulla circostanza che il legislatore avrebbe supplito al mancato rispetto della disciplina costituzionale con l'intervento delle popolazioni interessate con "forme diverse e successive"<sup>369</sup>.

Con questa sentenza, la Corte costituzionale si è pronunciata sui ricorsi presentati da quattro Regioni (Veneto, Campania, Puglia, Lombardia) che contestavano la legittimità di ben 58 commi dell'unico articolo della legge n. 56 del 2014. Nel rispondere alle questioni che le erano state sottoposte, la Corte ha affrontato una suddivisione degli argomenti in quattro gruppi<sup>370</sup>: la disciplina delle città metropolitane, la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province, il procedimento di riallocazione delle funzioni "non fondamentali" delle Province e la disciplina relativa alle unioni e alla fusione di Comuni. Di queste grandi aree, quella che tocca più da vicino l'oggetto della trattazione è sicuramente la terza, relativa alla riallocazione delle funzioni considerate non fondamentali.

Le censure che riguardavano il riordino delle funzioni attribuite alle Province ma non ricomprese tra quelle fondamentali erano rivolte ai commi 89, 90, 91, 92 e 95 della suddetta legge. Analizzando più nel dettaglio queste disposizioni, si nota che il comma 89 prescrive un meccanismo che conduce all'individuazione delle funzioni, mentre il comma successivo si occupa di disciplinare il procedimento riguardante il trasferimento delle stesse funzioni. Il comma 91 chiedeva il raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza unificata in cui era necessario rintracciare le funzioni previste dal comma 89. Infine, il comma 92 richiedeva l'emanazione di un d.P.c.m. in cui veniva indicato il procedimento e i criteri per individuare i beni e le risorse connesse all'esercizio delle funzioni,

---

*costituzionale n. 50/2015, una notizia rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in Rivista AIC, numero 2/2015; L. VANDELLI, *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in Quaderni costituzionali, 2015; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica?* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero 7 del 2015.

<sup>369</sup> Si veda in proposito A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 78, subnota 24.

<sup>370</sup> La classificazione è stata proposta da A. STERPA – F. GRANDI – F. FABRIZZI – M. DE DONNO, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura* su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

mentre il comma 95 si occupava della disciplina dell'eventuale potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di inadempienza regionale.

Le Regioni ricorrenti ritenevano che lo Stato non avesse competenza a disciplinare le modalità e le tempistiche per la riallocazione delle funzioni “non fondamentali” e per individuare le risorse connesse. Secondo le Regioni, la competenza esclusiva statale incontra un suo limite nell'individuazione delle funzioni fondamentali che non sono suscettibili di dilatarsi fino a ricomprendere anche le funzioni “non fondamentali”. Inoltre, esse lamentavano la limitazione imposta alle Regioni che non potevano scegliere in maniera autonoma il livello di governo più idoneo all'esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza.

La Corte ha deciso di non approfondire la questione, in quanto ha ricordato l'importanza centrale dell'accordo da raggiungere in sede di Conferenza unificata. Secondo il giudice delle leggi, dato che l'accordo era stato raggiunto in precedenza, è venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti, ragion per cui la materia del contendere viene considerata cessata, suscitando moltissime perplessità tra gli studiosi<sup>371</sup>. Questa scelta ha suscitato diverse perplessità, soprattutto alla luce dell'oscillante giurisprudenza della Corte che, in tema di raggiungimento di accordi in Conferenza, non ha ancora preso una decisione definitiva<sup>372</sup>.

Nel prendere questa decisione, sembrerebbe che la Corte abbia deciso di fuggire di fronte alla scelta di prendere una posizione ben precisa quando invece avrebbe dovuto esprimersi con più forza tramite una sentenza interpretativa che decidesse sulla legittimità o meno delle disposizioni oggetto di censura<sup>373</sup>.

Riguardo alla questione della legittimità del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni rispetto all'attuazione dell'accordo, la Corte è intervenuta

---

<sup>371</sup> Molto critica la posizione di L. VANDELLI, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, cit.

<sup>372</sup> Ad esempio nella sent. 214/2006, la Corte ha ritenuto che l'intesa raggiunta in Conferenza precludesse al ricorrente qualsiasi pretesa portando così alla declaratoria di cessata materia del contendere. Viceversa, nella sent. 98/2007, la Corte si pronuncia in maniera opposta affermando che la cessazione della materia del contendere riguarda solo le ipotesi in cui le norme impugnate non abbiano avuto e non possano avere più alcuna applicazione.

<sup>373</sup> F. FABRIZZI in *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura* su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pag. 11.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

dichiarando la questione non fondata. Anche in questo caso, la decisione presa dalla Consulta è stata piuttosto sorprendente, in quanto ha deciso di non entrare nel solco della vicenda limitandosi ad una decisione di poche righe. Nella sentenza, si legge che l'esercizio del potere sostitutivo trova la sua giustificazione nell'esigenza di garantire che le attività svolte dalle province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale.

Nel concludere la trattazione della sentenza, è necessario precisare che la decisione di non emettere una sentenza interpretativa non equivale a una dichiarazione di legittimità della legge stessa. Infatti, è assolutamente possibile che, tramite argomentazioni differenti, venga riproposta questione di costituzionalità nei confronti di questa legge e che, l'orientamento da parte della Corte si modifichi.

Riprendendo l'esame della legge n. 56/2014, ci si accorge che il grosso limite di questa legge è stato quello di dettare una disciplina rivolta a fungere da ponte rispetto alla prevista abolizione delle Province ad opera della riforma costituzionale in quel momento in corso<sup>374</sup>. Tuttavia, al termine della procedura di approvazione da parte del Parlamento, è necessario registrare la bocciatura da parte del corpo elettorale nel referendum del dicembre 2016, che porterà inevitabilmente a grossi problemi riguardo all'attuazione di questa legge, specialmente riguardo al tema della Province, ancora esistenti.

La grossa novità riguarda la trasformazione delle Province in enti di secondo grado, cioè quegli enti i cui organi non sono eletti direttamente dal corpo elettorale, ma sono espressione delle istituzioni comunali. Anche su questo punto, decisiva è stata la sentenza n. 50 del 2015 che ha respinto le questioni di illegittimità costituzionale che le erano state sottoposte<sup>375</sup>, non senza critiche da parte della dottrina<sup>376</sup>. Tuttavia, dopo la mancata approvazione della riforma

---

<sup>374</sup> Piuttosto emblematica è la disposizione prevista dall'art. 1, comma 51 che recita: «< In attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Province sono disciplinate dalla seguente legge >>».

<sup>375</sup> Si legge nella sentenza che «< la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost. non implicano l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti >>».

<sup>376</sup> Esprime la sua criticità A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, cit.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

costituzionale, appare piuttosto complicato continuare a giustificare la legittimità costituzionale di una previsione di questo tipo, che non garantisce la possibilità ai cittadini di eleggere i propri rappresentanti a livello provinciale e metropolitano<sup>377</sup>.

Sono previste due sedi in cui si sviluppa il trasferimento delle funzioni e a queste due sedi corrispondono due momenti procedurali di estrema importanza. Le due sedi sono rappresentate dalla Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata a cui partecipano anche gli enti locali. Nel primo caso, l'accordo che deve essere raggiunto ha ad oggetto le funzioni di area vasta diverse da quelle fondamentali, mentre in sede di Conferenza unificata è necessario che i soggetti interessati si accordino sui criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni fondamentali e non fondamentali oggetto di trasferimento.

Nel definire le nuove funzioni fondamentali, l'odierna riforma ha abbandonato quasi del tutto la linea di continuità storica dei cataloghi di funzioni proprie delle Province<sup>378</sup>. Inoltre, il legislatore della legge 56/2014 ha definitivamente abbandonato anche la sistematica di classificazione delle funzioni fondamentali che era stata in precedenza utilizzata per suddividere le funzioni amministrative di competenza delle Province in aggregati omogenei secondo la materia, le funzioni e i servizi<sup>379</sup>.

Le funzioni fondamentali di area vasta con riferimento alla provincia sono individuate dall'art.1, comma 85 della suddetta legge<sup>380</sup> e attengono soprattutto a

---

<sup>377</sup> In questo senso A. D'ATENA in *Diritto regionale*, cit., pag. 80, coglie un contrasto non solo con la disposizione costituzionale, ma anche con quella comunitaria e più precisamente con la Carta europea dell'autonomia locale che prescrive la necessità che Consigli e assemblee siano costituite da membri eletti a suffragio universale. La Corte ha deciso di liquidare questo problema identificando la Carta europea dell'autonomia locale come un "documento di mero indirizzo".

<sup>378</sup> Si veda M. FALCONE, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, cit., pag. 203 e ss.

<sup>379</sup> Ne parla M. ORLANDO, *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, cit., pag. 4.

<sup>380</sup> Si tratta di funzioni riconducibili a diversi ambiti tra cui: pianificazione territoriale provinciale e valorizzazione dell'ambiente; servizi di trasporto e gestione delle strade provinciali; programmazione provinciale della rete scolastica; raccolta ed elaborazione dati; assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori e promozione delle pari opportunità con riferimento al territorio provinciale. Ulteriori funzioni riguardano solo quelle province con territorio esclusivamente montano e confinante con paesi esteri e queste sono: sviluppo strategico del territorio o relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a Statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati aventi

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

funzioni di coordinamento e di programmazione in alcuni settori già tradizionalmente affidati alle Province stesse. Secondo quanto affermato dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie<sup>381</sup>, le funzioni fondamentali stabilite dalla legge 56/2014 risultano essere dei complessi eterogenei di attività e di compiti amministrativi, fra le quali coesistono singole e puntuali attività amministrative, aventi caratteristiche serventi una o l'altra funzione, insieme a interi comparti di materie, comprendenti diverse funzioni amministrative. Tali ultime non giungono a costituire vere e proprie materie ma contengono al proprio interno un numero elevato e poco chiaramente determinabile di funzioni, servizi e attività amministrative.

Per individuare le modalità e i limiti di esercizio di queste funzioni, il legislatore si è rimesso alla legge statale e a quella regionale di settore secondo quanto previsto dalla rispettiva competenza per materia ai sensi dell'art. 117, comma 2, 3 e 4. Un ulteriore rinvio al riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni si può rinvenire nel comma 89, avente ad oggetto le funzioni non fondamentali. Queste funzioni sono quelle non ricomprese dall'elenco previsto dall'art. 85 e soggette a trasferimento da parte della Provincia ad altri enti territoriali. Le Province possono essere titolari di ulteriori funzioni, diverse da quelle fondamentali, eventualmente attribuite dallo Stato o dalla Regione e, si prevede che, nel fare ciò, occorre rispettare l'art. 118 Cost. e dunque i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La disposizione dell'art. 1, comma 89 prescrive anche alcune finalità particolari a cui è necessario mirare nel momento in cui avviene l'attribuzione di queste funzioni non fondamentali<sup>382</sup>. Infatti, come osservato da parte della dottrina, nulla impedisce che una o più funzioni siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato". In

---

territori con caratteristiche montane (art. 86, comma 1).

<sup>381</sup> Cfr. la Deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015

<sup>382</sup> Tali finalità sono: individuazione dell'ambito ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni dei Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino; valorizzazione di forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali e valorizzazione delle autonomie funzionali.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

teoria, Costituzione alla mano, il legislatore potrebbe persino decidere di riaffidare alcune funzioni “da riordinare” alla stessa provincia che già l'esercitava<sup>383</sup>.

Il riordino sia territoriale che organizzativo condotto dalla legge Delrio non tocca solo le Province, ma anche le Città metropolitane, nei cui confronti vengono individuate e distribuite alcune funzioni fondamentali. Previste dall'art. 114 della Costituzione come enti dotati di finalità istituzionali generali, le Città metropolitane hanno vissuto un lungo periodo di inattuazione, che è finalmente terminato proprio con questa legge che ha previsto la sostituzione di dieci grandi province con altrettante Città metropolitane, identificando il loro territorio con quello della relativa provincia contestualmente soppressa<sup>384</sup>.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative attribuite alle Città metropolitane, è necessario sottoporre alla lente d'ingrandimento l'articolo 1, comma 44 della legge Delrio. Tale disposizione impone a questi nuovi enti di rispettare i vincoli previsti dal patto di stabilità interno, di non comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e di utilizzare le risorse proprie e trasferite, oltre a prevedere l'attribuzione di due importanti funzioni. Infatti, alle Città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali previste per le Province e quelle attribuite alla Città metropolitana stessa nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle Province. In pratica, la Città metropolitana assolve a tutte le funzioni della propria Provincia di riferimento ma potrà assumere altre funzioni, nel caso in cui ce ne fosse bisogno, dopo aver completato il processo di riordino. L'articolo 44 prevede ulteriori funzioni riguardanti in maniera specifica le Città metropolitane<sup>385</sup>. Anche in questo caso, si prevede che, lo Stato e le Regioni, possono attribuire ulteriori funzioni alle Città metropolitane in attuazione degli importanti principi previsti dall'art. 118 della Costituzione.

---

<sup>383</sup> Cit. P. BARRERA, “*Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*” a cura di L. VANDELLI, Maggioli editore, Rimini, 2014.

<sup>384</sup> Le dieci città metropolitane sono: Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria.

<sup>385</sup> Queste funzioni ulteriori sono costituite da: adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano; pianificazione territoriale generale; strutturazione di sistemi coordinati di gestione di servizi pubblici e organizzazione dei servizi pubblici generali di interesse metropolitano; mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; promozione e coordinamento dei servizi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano.

## **IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali**

### **4.1 L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELRIO**

Le Regioni nello schema originario avevano sei mesi di tempo dalla data di entrata in vigore della legge 56/2014 per dare attuazione all'accordo raggiunto con lo Stato in sede di Conferenza unificata (ex art. 1, comma 91); decorso inutilmente tale termine sarebbe scattato il potere sostitutivo dello Stato disciplinato dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. L'accordo è stato perfezionato l'11 settembre 2014, con ritardo rispetto ai tre mesi dalla entrata in vigore della legge che erano stabiliti dall'art.1, comma 91, e si compone di 18 punti. Gli stessi termini erano previsti per l'adozione contestuale di un decreto del presidente del Consiglio dei ministri riguardante i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative correlate all'esercizio di tali funzioni, giunto qualche settimana dopo. La pecca di questo accordo è costituita dal fatto che non è prevista un'individuazione puntuale delle funzioni oggetto del riordino. In tale accordo, viene stabilito che: le funzioni non fondamentali, oggetto di riordino, non assegnate agli enti di area vasta ovvero non riassorbite dalle Regioni devono essere assegnate ai comuni; in capo agli enti di area vasta devono essere mantenute solo le funzioni coerenti con le finalità di tali enti, avuto riguardo al contesto di ciascuna Regione; lo Stato deve provvedere solo per le materie di propria competenza esclusiva, mentre per tutte le altre attualmente esercitate dalle province provvedono le Regioni, predisponendo un elenco delle funzioni non fondamentali esercitate dalla Province di riferimento ai fini del relativo riordino. Nel compiere l'operazione di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, lo Stato e le Regioni dovranno ispirarsi ai principi di sussidiarietà, di differenziazione ed adeguatezza oltre a perseguire la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure. Di fatto, l'unica disposizione veramente significativa è quella che istituisce un Osservatorio nazionale con compiti di impulso e coordinamento presso ciascuna Regione e un Osservatorio regionale con compiti di promozione e coordinamento.

Il DPCM, come detto, contiene i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie connessi all'esercizio delle funzioni non fondamentali



#### **IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali**

delle Province trasferite agli enti subentranti. A tal fine, sono previsti alcuni criteri importanti. Fra di essi vi è l'obbligo per ogni Provincia (o Città metropolitana) di effettuare una mappatura dei beni e delle risorse connesse a tutte le funzioni fondamentali e non. Dopo aver adempiuto a questo compito, la mappatura deve essere trasmessa alla Regione che, tramite il proprio Osservatorio, ne verifica la congruità. L'art. 3 di questo decreto si occupa di prevedere quei criteri necessari per l'individuazione delle risorse finanziarie e nel fare ciò, è necessario rinviare ai dati desumibili dai rendiconti dell'ultimo triennio. Per la spesa del personale si deve fare riferimento alla spesa complessiva del personale dirigenziale. Gli articoli successivi si occupano di prevedere le risorse necessarie per l'individuazione delle risorse umane (dando garanzia a quei rapporti a tempo indeterminato e a quelli a tempo determinato ancora in corso) e quei criteri relativi al trasferimento dei beni, risorse strumentali e organizzative.

Particolarmente recente è una norma prevista dalla legge di stabilità per il 2016 che ha stabilito la nomina, con decreto del Presidente del Consiglio, di un Commissario al fine di assicurare nelle Regioni che ancora non avessero dato attuazione all'Accordo, il completamento degli adempimenti per garantire il trasferimento effettivo delle risorse umane. Così facendo, è stata compiuta una netta distinzione tra le Regioni che, alla data di entrata in vigore della legge di stabilità, non hanno provveduto a dare attuazione all'accordo tra Stato e Regioni sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 e quelle che hanno adottato in via definitiva la legge attuativa del medesimo accordo ma non hanno completato il trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane. Nel primo caso, il Commissario avrà un compito fondamentale, perché sarà lui stesso ad adottare gli atti necessari per rendere effettivo il trasferimento delle risorse. Invece, nel secondo caso, il ruolo del Commissario sarà molto limitato, perché dovrà operare in sintonia con il Presidente della Regione per completare il compito, rispettando le modalità previste dalla legge regionale. Nel caso in cui una Regione fosse totalmente inadempiente e non abbia previsto alcuna disposizione regionale, le

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

funzioni non fondamentali della Provincia e della Città metropolitana si intendono attribuite alla Regione<sup>386</sup>.

Le leggi regionali di riordino delle funzioni non fondamentali si differenziano, conseguenza inevitabile data la differenza tra le Regioni. Infatti, è possibile distinguere tra leggi regionali che si limitano a fissare i principi fondamentali del riordino delle funzioni e rinviando la normativa di dettaglio ad atti successivi, altre leggi regionali che prevedono un riordino parziale o totale delle funzioni che attribuisce il ruolo predominante alla Regione, leggi che recepiscono integralmente le indicazioni derivanti dalla legge Delrio dando luogo ad un modello diverso di amministrazione e leggi che sanciscono una continuità di esercizio delle funzioni originariamente provinciali, ora attribuite all'area vasta.

Il processo di riordino delle funzioni amministrative è stato compiuto in tempi piuttosto brevi e ha visto l'attivazione da parte di tutte le Regioni, sia di quelle a Statuto ordinario che di quelle a Statuto speciale<sup>387</sup>. Si può dire che la definizione delle funzioni amministrative, in particolare con riferimento all'area vasta, si configura come il risultato di una scelta storica legata alla concretezza delle esigenze delle singole società e dei singoli territori e non dovrebbe essere il risultato di una classificazione astratta<sup>388</sup>.

Esaminando più nel dettaglio le proposte di legge di riordino adottate dalle giunte regionali è necessario precisare che si tratta di un procedimento piuttosto complesso che richiede il coinvolgimento anche delle Province e dei comuni. Dopo aver già descritto le differenze tra le varie soluzioni normative previste dalle Regioni, è necessario considerare i problemi comuni che hanno dovuto affrontare. In primo luogo, molto importanti sono le funzioni fondamentali e la loro individuazione. In questo senso, non si può però affermare che si tratta di funzioni che non toccano l'ambito previsto dalla legge Delrio. Infatti, si tratta di funzioni che vengono sostenute tramite le entrate finanziarie statali le quali si pongono in

---

<sup>386</sup> Tuttavia, si è trattato di una disposizione superflua dato che tutte le Regioni, alla data di entrata in vigore della legge, e cioè il 1 gennaio 2016, avevano già approvato una legge attuativa della n. 56 del 2014.

<sup>387</sup> la legge n. 56/2014 richiedeva anche a tre Regioni a Statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia) di adeguare entro 12 mesi i propri statuti ai principi da essa dettati, vincolando invece Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta al solo adeguamento alla normativa in essa contenuta in tema di Unioni di Comuni. Tutte e tre le Regioni hanno provveduto in tempi brevi.

<sup>388</sup> Cit. L. VANDELLI, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 127.

#### **IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali**

stretto collegamento con le disponibilità finanziarie delle Regioni e degli enti locali, che sono state sottoposte ad un drastico taglio negli ultimi tempi. Una situazione di questo tipo ha messo in discussione la sostenibilità finanziaria di queste funzioni e a questo si aggiunge che sono pochissime le Regioni (solo Toscana e Lazio) che hanno individuato con precisione i poteri che spettano ai vari enti e la fissazione dei limiti di competenza.

Un altro problema comune a tutte le Regioni riguarda l'individuazione delle funzioni non fondamentali. Tra queste funzioni, sono state individuate come oggetto di riordino alcune funzioni desuete, cioè non più esercitabili o esercitate dalla Provincia e quelle funzioni che sono state conferite dalle Regioni. Nel primo caso, si tratta di funzioni autoprodotte dalla stessa Provincia e per le quali non c'è copertura finanziaria, mentre alle funzioni delegate dalle Regioni la copertura finanziaria è assicurata dalla fiscalità regionale.

Nel confronto che si può effettuare tra le proposte regionali di riordino, è possibile distinguere tra quelle leggi che si ispirano al principio di sussidiarietà e quelle imperniate su un forte centralismo regionale, tenendo conto che la legge Delrio sponsorizza fortemente il principio di sussidiarietà e chiede che questo venga rispettato il più possibile.

Fra le Regioni che hanno proceduto al riordino delle funzioni, si può individuare una prima categoria che ha previsto la fissazione di principi fondamentali e il rinvio delle funzioni non fondamentali a successivi atti legislativi. La totalità di queste leggi prevede come criterio direttivo la conferma in capo alle Province delle funzioni amministrative non fondamentali che erano già state conferite dalla legge regionale prevedendo una forte valorizzazione e promozione della forma di gestione associata dei comuni.

La seconda categoria in quest'ambito viene ricondotta a quei provvedimenti che prevedono un riordino totale o parziale delle funzioni mettendo al centro la Regione. Un esempio può essere la normativa prevista dalla Regione Toscana che ha deciso di riportare in capo all'ente regionale moltissime funzioni, restringendo il parametro delle funzioni previste e attribuite alle Province dalla legge n. 56 del 2014.

#### IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali

L'intervento regionale più aderente alla struttura di questa legge è sicuramente quello operato dall'Emilia Romagna, che ha recepito le indicazioni previste dal decreto e ha dato vita ad un nuovo modello di *governance* territoriale, finora unico nel suo genere nel nostro paese. Infatti, si prevede una stretta collaborazione e integrazione tra gli organi istituzionali e viene ben definito il quadro e il ruolo istituzionale di ogni ente. La Regione svolge prevalentemente compiti di indirizzo, programmazione e controllo, mentre la Città metropolitana di Bologna si occuperà dello sviluppo strategico del proprio territorio. Inoltre, alcune funzioni molto importanti vengono garantite alle Province, ormai denominate aree vaste interprovinciali<sup>389</sup>. Del tutto inedito è il ruolo che spetta ai comuni, che diventano interlocutori istituzionali della Regione per la definizione delle politiche e della programmazione regionale, così come perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità nello sviluppo delle politiche regionali.

In conclusione, si può affermare che, in questa prima fase di attuazione della legge Delrio, nonostante le differenze dei singoli provvedimenti regionali, dovuti anche alle specificità territoriali, sembra che ci siano due grandi aree. Una prima che spinge verso una riconferma delle vecchie funzioni in capo alle nuove Province così come delineate dalla riforma e un'altra che tende ad un accentramento ed un ritorno delle funzioni in capo alla Regione. Inoltre, queste prime applicazioni e attuazioni confermano la tendenza a promuovere un governo di area vasta. Tutti i provvedimenti regionali presi in considerazione promuovono la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali e provinciali, nonché le unioni e fusioni di Comuni e talvolta tendono anche ad individuare aree ed ambiti di esercizio delle funzioni più vasti rispetto a quelli delle ex Province e a promuovere le relazioni tra i vari livelli di governo.

Per concludere, si può affermare che il legislatore ha espresso una chiara volontà di superare la concezione di un modello gestionale pesante per le Province, che richiedeva l'organizzazione di uffici strumentali altrettanto pesanti<sup>390</sup>.

---

<sup>389</sup> La legge regionale attribuisce a quest'ente quelle funzioni in tema di protezione civile, trasporto pubblico, sanità pubblica e politiche sociali.

<sup>390</sup> Cit. M. ORLANDO, *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, cit., pag. 16.

#### **IV. L'attuazione delle disposizioni costituzionali**

Tuttavia, a frenare gli entusiasmi ci pensa un particolare imprevisto che non era stato tenuto in considerazione, in maniera erronea, dal Governo che ha predisposto questa riforma. Il ministro Delrio, da cui prende nome questa legge e l'allora premier Matteo Renzi non tennero conto della possibilità di bocciatura della proposta di riforma costituzionale avanzata nel 2016, cosa che poi avvenne nel dicembre dello stesso anno. Infatti, molte delle norme previste per le Province erano state modellate sulla base del nuovo testo costituzionale, e adesso si trovano in una difficoltà attuativa tale per cui appare necessario apportare alcune modifiche normative<sup>391</sup>.

---

<sup>391</sup> Cit. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pag. 90.

## CONCLUSIONI

Dopo aver analizzato tutti gli elementi principali di quest'indagine relativa alle funzioni amministrative, è possibile effettuare una conclusione. In particolare modo, appare piuttosto interessante verificare qual è il rapporto che si è venuto a creare tra la norma costituzionale di riferimento, l'art. 118 e le norme successive che hanno cercato di dare attuazione alla nuova disciplina.

Come si è visto, sin dalla previgente disciplina costituzionale si è sempre cercato di sviluppare un sistema che vedesse gli enti locali protagonisti nello svolgimento dell'attività amministrativa. Infatti, nonostante la previsione del principio del parallelismo che prevedeva una corrispondenza tra la competenza legislativa e quella amministrativa, erano diverse le norme costituzionali che lasciavano intravedere una percezione di vantaggio per una gestione locale. Ad esempio, si è ricordato l'art. 5 Cost. che prevede il più ampio decentramento territoriale ma anche lo stesso art. 118 Cost. nella sua versione precedente alla riforma che prevedeva la possibilità di una delega o di un avvalimento delle funzioni classificandoli come strumenti di normale esercizio delle funzioni amministrative proprie delle Regioni. Tuttavia, si è dato conto delle ambiguità da parte del legislatore statale e di quello regionale che hanno opposto resistenza a questo schema di decentramento delle funzioni. Un esempio chiaro in questo senso si può rintracciare nella funzione statale di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni. Di fatti, il legislatore statale ha sempre cercato di trattenere a sé la maggior parte delle funzioni amministrative sia per quanto riguarda il numero di funzioni trasferite sia per quanto riguarda la permanenza di uffici, strutture e personale a livello centrale. Anche le Regioni hanno sempre cercato di trattenere a sé la maggior parte delle funzioni, evitando di concedere uno spazio troppo ampio ai comuni, come testimoniato dalle modalità di svolgimento del ruolo di indirizzo, esemplificato dallo scarso uso dello strumento della delega di funzioni.

Si può quindi concludere, che nel previgente sistema costituzionale, i problemi maggiori derivavano dal principio del parallelismo e quindi dallo stretto collegamento con l'art. 117 Cost. che si occupava delle competenze legislative,

## Conclusioni

ragion per cui gli enti di maggior livello erano piuttosto restii a cedere dei propri spazi.

Intervenuta la riforma del Titolo V del 2001, la situazione cambiò profondamente dato che, attualmente, sono proprio i comuni ad essere titolari delle funzioni amministrative. Ma al di là di questo dettaglio, ad apparire estremamente problematica è la categorizzazione delle varie funzioni, dato che l'art. 118 non dice nulla al riguardo. Su questo punto sono state evidenziate le tante ipotesi avanzate in dottrina e quelle che hanno ricevuto anche un avallo da parte della Corte costituzionale. Dalla riforma del Titolo V si possono ricavare senza dubbio alcuni elementi fondamentali, tra cui spicca il venir meno del principio del parallelismo che permette ad un ente territoriale, anche di livello inferiore, di poter detenere la potestà amministrativa, a prescindere da quella legislativa. Strettamente collegato a questo elemento è la decisione di preferenza a favore dell'amministrazione comunale, la quale è comunque sempre dipendente da una valutazione di adeguatezza, che nel caso in cui non venisse superata, porterebbe lo spostamento della titolarità verso l'alto. E' in casi di questo tipo che trova attuazione il principio di sussidiarietà, presente di fatto nel nostro ordinamento sin dal 1997 con l'approvazione della legge Bassanini, ma divenuto realtà anche a livello costituzionale, solo nel 2001. La sussidiarietà, esplicitata sia in senso verticale che orizzontale, ha rappresentato uno dei nodi più controversi del nostro sistema, per quanto riguarda vari argomenti tra cui i presupposti e la giustiziabilità. In questo senso, si può affermare che questo principio è stato in grado di assumere una importanza notevole in pochissimo tempo e divenire uno dei capisaldi del nostro sistema amministrativo (e, come noto dalla sentenza n.303/2003 anche del sistema legislativo).

Considerando queste premesse, si può affermare che, almeno nei primi anni successivi all'approvazione delle riforme, non c'è stata una grande differenza con la situazione precedente. Infatti, gli assetti amministrativi sono rimasti pressoché uguali e per avere una vera e propria svolta, si è dovuto attendere i primi provvedimenti legislativi di attuazione.

Tuttavia l'attuazione dell'art. 118 Cost. non è stata condotta nella maniera sperata. Infatti, lo Stato e le Regioni hanno dovuto cercare di dare un peso specifico alla

## Conclusioni

competenza amministrativa locale, ma molto spesso la tecnica usata è stata quella di procedere ad una dislocazione di parti di funzioni. Una decisione del genere ha portato a situazioni di sdoppiamento e soprattutto ad una grandissima confusione tra i livelli di governo. Ma il legislatore statale non ha dato peso alle critiche che sono pervenute da parte di autorevoli esponenti della dottrina e ha continuato imperterritito ad un'attuazione tardiva e irragionevole.

L'art. 7 della legge La Loggia, che è la prima norma di attuazione dopo la riforma, si mostra confuso in molti suoi aspetti e non riesce nel proprio compito principale, che era quello di una maggiore organicità. Per individuare nel migliore dei modi la confusione legislativa, si può riprendere come esempio la decisione di individuare prima le modalità di finanziamento delle funzioni amministrative e poi quali sono le stesse e quale ente ne sia competente.

Ancora oggi, non sono ben chiari quali sono i principi che dovrebbero condurre al decentramento amministrativo e ad una maggior distribuzione delle risorse. Si può quindi concludere che sembra ancora piuttosto lontana una conclusione del processo di attuazione delle norme costituzionali riguardanti le funzioni amministrative e che questo tema sarà oggetto di discussione ancora per molto tempo.



## BIBLIOGRAFIA

- AGOSTA S., *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia dell'intesa tra Stato e Regioni?* Forum di quaderni costituzionali, 2004.
- ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, Giur. Cost., 2003.
- ANZON A., *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, Giur. cost., 1983.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002.
- BALBONI E., *Il federalismo amministrativo: ovvero verso un pieno e maturo autonomismo regionale e locale*, N. aut., 1998.
- BALDASSARRE A., *La riforma del governo locale in Italia*, Le Regioni, 1997.
- BARBATI C., *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, Le Regioni, 1997.
- BARBATI C., *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali*, Le Regioni, 1990.
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.
- BARTOLE S., *Il caso italiano*, Le Regioni, 1984.
- BARTOLE S., *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, Giur. cost., 2003.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione*, Riv. trim. dir. pubb., 1971.
- BARTOLE S. – BIN R. – FALCON G. – TOSI R., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

## Bibliografia

BARTOLE S - F. MASTRAGOSTINO – L. VANDELLI., *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1984.

BASSANINI F., *La via italiana alle Regioni*, Edizioni Comunità, Milano, 1972.

BASSANINI F., *Regioni e riforma dell'amministrazione locale dopo il D.P.R. 616*, Il comune democratico, 1977.

BASSANINI F., *Costituzione: una riforma sbagliata*, Passigli, Firenze, 2004.

BELLETTI M., *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003.

BENELLI F., *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, *Le istituzioni del federalismo*, 2007.

BERTI G., *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V*, Jus, 2002.

BERTI G. – DE MARTIN G.C., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Edizioni Luiss, 2002.

BETTINELLI E. – RIGANO F., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003.

BIFULCO R., *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V: note alla sentenza n.43 del 2004*, *Giur. it.*, 2005.

BIFULCO R. – CELOTTI A. – OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

BIN R., *La funzione amministrativa, AA. VV., Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002.

BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V*, *Le Regioni*, 2002

## Bibliografia

BIN R., *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, Le Regioni, 1987.

BIN R., *L'indirizzo e coordinamento nella Bassanini: ritorno alla legalità*, Le Regioni, 1999.

BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità nella giurisprudenza costituzionale*, Le Regioni, 2001.

BONELLI E., *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001.

BOTTARI C., *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Apogeo education, 2003.

CAMERLENGO Q., *L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma*, Le Regioni, 1999.

CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, Le Regioni, 2001.

CAMMELLI M., *Indirizzo e coordinamento nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni*, Pol. del dir., 1976.

CAMMELLI M., *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, Riv. trim. dir. e proc. civ., 1969.

CARAVITA B., *I poteri sostitutivi dopo le sentenze della Corte costituzionale*, Pol. dir., 1987.

CARAVITA B., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004.

CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002.

CARETTI P., *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale*, Le Regioni, 1979.

## Bibliografia

CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, Quad. cost., 1993.

CARETTI P., *L'utilizzazione degli uffici e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1977.

CARETTI P., *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006.

CARETTI P., *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, Giur. cost., 1976.

CARETTI P., *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, Quaderni regionali, 2002.

CARETTI P., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003.

CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2005.

CARLI GIARDINO A., *Stato e Regioni nel processo di attuazione della legge. N.59/97: cronache di un decentramento ancora in gran parte virtuale*, Quad. reg., 1998.

CASSESE S., *Il disegno del terzo decentramento*, Gior. dir. amm., 1997.

CASSESE S., *Il terzo decentramento*, Gior. dir. amm., 1997

CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, Foro it., 1995.

CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, Riv. trim. dir. pubbl., 2001.

CAVALIERI P., *Le modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione*, Foro italiano, 2001.

CAVALIERI P. – LAMARQUE E., *L'attuazione del nuovo Titolo V. Commento alla legge La Loggia*, Giappichelli, Torino, 2004.

## Bibliografia

CERRONE F., *Indirizzo e coordinamento e disposizioni di dettaglio*, Giur. cost., 1988.

CHESSA O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a Corte cost, sent. n. 6/2004)*, Le Regioni, 2004.

CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, Forum costituzionale, 2003.

CITTADINO C., *Art.7, Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*, in AA. VV., Legge "La Loggia", Maggioli editore, Rimini, 2003.

CITTADINO C., *I rapporti Stato-Regioni. Prospettive di federalismo*, Giappichelli, Torino, 1998.

COLZI G., *Delegazione amministrativa*, Nss, D. l.

CORPACI A., *Revisione del Titolo V e sistema amministrativo*, Le Regioni, 2001.

CORTESE F., *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, Le istituzioni del federalismo, 2003.

COSTANZO A., *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, Giur. cost., 1990.

CUOCOLO F., *L'amministrazione regionale: l'indirizzo e il coordinamento statale*, AA. VV., Studi in onore di Gustavo Vignocchi, Mucchi editore, Modena, 1992.

CUOCOLO F., *Le Regioni ordinarie dinanzi alla Corte costituzionale*, Dir. soc., 1974.

D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 1998.

D'ATENA A., *Costituzionalismo multivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.

## Bibliografia

- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, Le Regioni, 2001
- D'ATENA A., *Costituzione e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1991.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2017.
- D'ATENA A., *Funzioni amministrative delle Regioni*, Enc. Giur. Treccani, 1989.
- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, Riv. it. dir. pubbl. com., 1997.
- D'ATENA A., *Intervento*, in *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, AA. VV di Milano dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 1992.
- D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, Le Regioni, 2002.
- D'ATENA A., *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003)*, Giur. cost., 2003.
- D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006.
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il big bang*, Giuffrè, Milano, 2005.
- D'ATENA A., *Sussidiarietà e sovranità*, in AA. VV., *La costituzione europea*, Cedam, Padova, 2000.
- D'ATENA A. – GROSSI P., *Diritto, diritti e autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003.
- D'AURIA G., *Le modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione*, Le Regioni, 2001.

## Bibliografia

DE CARLI P., *Regioni e riallocazione dei poteri locali dopo la riforma Bassanini*, AA. VV., *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Jovene, Napoli, 1999.

DE MARCO E., *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Giuffrè, Milano, 2005.

DE MARTIN G.C., *Autonomie e federalismo tra attuazione della Costituzione vigente e riforme costituzionali*, St. parl. pol. cost., 1997.

DE MARTIN G.C., *Regioni e riforme delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. n. 142/90*, Giuffrè, Milano, 1995.

DE MARTIN G.C. – MERLONI F. – PIZZETTI F. – VANDELLI L., *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d. lgs. 112/1998*, Maggioli, Rimini, 2000.

DESIDERI C. – MELONI G., *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Intervento al Forum di Roma, 1998.

DICKMANN R., *I principi di sussidiarietà e proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*, Corr. Giur., 2004.

DICKMANN R., *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost n.3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, Giur. cost., 2003.

DI FOLCO M., *Regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano, 2008.

D'IGNAZIO G., *La riforma dell'ordinamento locale nella legislazione regionale di attuazione in Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Maggioli, Rimini, 1997.

FALCON G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi art. 118 e 117 della Costituzione*, Le Regioni, 2002.

FALCON G., *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, Le Regioni, 1998.

## Bibliografia

FALCON G., *La potestà amministrativa tra Stato, Regioni ed enti locali*, Le Regioni, 2004.

FALCON G., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, Le Regioni, 2004.

FALCON G., *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, Le Regioni, 2004.

FALCON G., *Lo stato della questione sulla funzione di indirizzo e coordinamento*, Franco Angeli, Milano, 1998.

FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Le Regioni, 2001.

FALCON G., *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno n.131*, Il Mulino, Bologna, 2003.

FERRARA A., *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1*. Atti del Forum di Roma, Giuffrè, Milano, 2001.

FERRARA A., *Verso un nuovo modo di intendere la concorrenza delle competenze?* In Le Regioni, 1991.

FERRARA R., *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, Foro it., 2004.

FRACCHIA F., *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, Foro it., 2004.

FRAGOLA U., *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in Riv. amm., 1999.

FRANCHINI F., *La delegazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1950.

GABRIELE F., *L'esercizio in via amministrativa della funzione statale di indirizzo e coordinamento: la Corte scioglie l'enigma. Le Regioni vincono una battaglia ma perdono la guerra?* In Giur. cost., 1983.



## Bibliografia

GENTILINI A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa: a cavallo del principio di legalità*, Giur. cost., 2003.

GIANFRANCESCO E., *Spunti critici in tema di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle amministrazioni regionali*, Giur. cost., 1991.

GIANNINI M.S., *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, AA. VV., Atti del III Convegno di Studi regionali, Milano, 1962.

GIACOLINI P., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997.

GIZZI E., *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1972.

GRAGNANI A., *Sindacato di costituzionalità e giusto equilibrio fra unità e differenziazione in uno Stato federale (in tema di giustiziabilità della Erforderlichkeitsklausel)*, in Rass. parl., 3/2005.

GRECO G., *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, Foro amm., 1989.

GROPPI T., *L'ordinamento dei Comuni e delle Province. Profili generali*, Giuffrè, Milano, 2000.

GROPPI T., *Profili costituzionali del conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali*, Riv. amm., 2000.

GROPPI T. – OLIVETTI M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.

GROPPI T. – ROSSI E. – TARCHI R., *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002.

LAVAGNA C., *Considerazioni in tema di deleghe regionali ad enti locali*, in Giur. it., 1959.

LUPO N., *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.

## Bibliografia

MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

MANGIAMELI S., *L'indirizzo e il coordinamento; una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte costituzionale*, Giur. cost., 1997.

MARINI F.S., *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, Le Regioni, 2002.

MARINI F.S., *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, Rass. parl., 2001.

MARINO I., *L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale delle autonomie locali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1981.

MARAMMA R. – SPASIANO R., *Spunti di riflessione intorno al criterio di adeguatezza*, N. aut., 2000.

MARIUCCI L., *I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare*, Le istituzioni del federalismo, 2001.

MARTINES T. – RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1984.

MARTINES T. – RUGGERI A. – SALZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012.

MARZONA N., *Delegazione amministrativa statale alle Regioni*, Le Regioni, 1976.

MASCHIOCCHI G., *La Regione. Fonti, organizzazione, funzionamento*, Giuffrè, Milano, 1990.

MELONI G., *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998: spunti ricostruttivi*, Rapporto sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet".

## Bibliografia

MENGOZZI M., *Chiamata in sussidiarietà ed “esplicitazione” dei relativi presupposti*, Giurisprudenza costituzionale, 2011.

MODUGNO F., *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2001.

MOR G., *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n.59. Commento all’art.3.*, Le Regioni, 1998.

MOR G., *Profili dell’amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974.

MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?* Forum di quaderni costituzionali, 2003.

NAPOLI C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2011.

NAPOLI C. – PIGNATELLI N., *Commentario al testo unico degli enti locali*, Neldiritto editore, 2011.

PACCHIAROTTI A., *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Regioni*, Maggioli, Rimini, 2004.

PAGLIAI A., *Deleghe*, Amm. aut. loc., 1986.

PAJNO A., *L’attuazione del federalismo amministrativo*, Le Regioni, 2001.

PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1985.

PALADIN L., *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, Giur. cost., 1971.

PARISI S., *La competenza residuale. Compiti normativi nelle materie statali*, Le Regioni, 2001.

## Bibliografia

PASTORI G., *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in Le Regioni, 1997.

PASTORI G., *Limiti di competenza delle Regioni e interesse della comunità regionale* in Le Regioni, 1994.

PICCHI M., *L'attuazione dell'art. 118, I e II co. della Costituzione*, Rassegna Astrid edizioni, 2012.

PICCHI M., *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2005.

PIZZETTI F., *Art.2, Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117 secondo comma, lettera p) della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*, in AA. VV. Legge "La Loggia", Commento alla legge 5 giugno 2003, Il Mulino, Bologna, 2003.

PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996.

PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni. Legge 7 aprile 2014, n.56 (Legge Delrio)*, Giuffrè, Milano, 2015

PIZZORUSSO A., *La Costituzione ferita*, Laterza, Bari, 1999.

POTOTSCHNIG U., *La delega di funzioni amministrative*, Foro amm, 1971.

POTOTSCHNIG U., *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, Giur. it, 1973.

PROSPERI R., *Interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento*, Foro amm., 1985.

RENNA M., *La riforma della pubblica amministrazione a Costituzione invariata: la legge n. 59 del 1997*, St. iuris, 1998.

RESCIGNO G. U., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 2003.

## Bibliografia

ROVERSI MONACO F., *I rapporti tra Regioni ed enti locali a livello di amministrazione*, AA. VV., *Stato, Regioni, enti locali nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano, 1973.

RIGGIO V., *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali nella politica di decentramento*, Foro amm., 1973.

RIVOSECCHI G., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?* AA. VV. "Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V", 2013.

ROLLA G., *Delega di funzioni e sistema dei rapporti tra Regioni ed enti locali*, Le Regioni, 1990.

ROLLA G., *Relazioni tra ordinamento e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, Le Regioni, 2002.

ROMANO A., *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali*, Nuova rass., 1979.

RUGGERI A., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della formazione ed al piano dei controlli*, Quaderni cost., 2001.

SACCO P., *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1984.

SALE G.A., *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Le Regioni, 2004.

SALERNO C., *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, *Amministrazione in cammino*, 2004

SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2009.

SCIULLO G., *Indirizzo e coordinamento*, Dig. Pubbl., 1993.

## Bibliografia

SPADARO A., *La sentenza costituzionale n.50/2015, una notizia rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, Rivista AIC, 2015.

STADERINI F., *I rapporti tra Regioni ed enti locali nel sistema costituzionale*, in N. rass., 1999.

STAIANO S., *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Jovene, Napoli, 2006.

STERPA A., *Il nuovo governo di area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene edizioni, Napoli, 2014.

STROZZI G., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*, Riv. it. dir. pubb. comm., 1993.

TARCHI R., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2006.

TESAURO F., *Modello costituzionale e modello statuario della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, Giur. it., 1973.

TORCHIA L., *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle Regioni: profili generali in Stato e Regioni*, Id, Roma, 1990.

TORCHIA L., *La giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 della l. n. 142/1990, Le Regioni*, 1993.

TORJA R., *In tema di delegazione intersoggettiva*, Foro amm., 1965.

TOSI R., *A proposito di un decreto ministeriale di indirizzo*, Le Regioni, 1992.

TOSI R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, Le Regioni, 2001.

TOSI R., *Nomine costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice sé stessa*, Forum di quaderni costituzionali, 2006.

TRIMARCHI BANFI F., *I rapporti fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1973.

## Bibliografia

TUBERTINI C., *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, Ist. fed., 2000.

VANDELLI L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*, Maggioli editore, Rimini, 2014.

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004.

VANDELLI L., *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?* Quaderni costituzionali, 2015.

VANDELLI L., *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, Istituzioni del Federalismo, 2014.

VESPERINI G., *I poteri locali*, Meridiana, Bari, 1999.

VIOLINI L., *Conflitto di attribuzioni su funzioni delegate: un sì, ma ancora molto da chiarire*, Le Regioni, 1989.

VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, Le Regioni, 2004.

## SITOGRAFIA

BARBUTO L., *L'art. 118 della Costituzione tra originaria formulazione e prospettive di modifiche*, su [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

CALI' A., *La competenza statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni e la relativa perequazione finanziaria*, su [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com).

CAMERLENGO Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

CELANI T., *Il controllo sugli enti locali: un'occasione mancata*, su [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

CONTE L., *Le potestà amministrative e la riforma costituzionale*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

D'ATENA A., *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, su [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it).

A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015.

D'ATENA A., *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

DE MATTEIS M.C., *Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali*, su [www.entilocali.provincia.le](http://www.entilocali.provincia.le).

DE SIERVO U., *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

DICKMANN R., *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).



## Sitografia

- FERRARA A., *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- MELONI G., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- MOSCARINI A., *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- NESTA F., *La riforma del Titolo V della Costituzione*, su [www.umbrialex.it](http://www.umbrialex.it).
- ORLANDO M., *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, su [www.accademiaautonomia.it](http://www.accademiaautonomia.it).
- PADULA C., *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- PASTORI F. – PITTRUZZELLA G., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).
- RESCIGNO G.U., *Sull'attuazione del principio di sussidiarietà*, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).
- RIVERA I., *Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2015.
- RUGGERI A., *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e però solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte costituzionale n. 303 del 2003*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- SALERNO G. M., *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neocentralismo repubblicano di impronta statalistica?* su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- SCIULLO G., *Il federalismo amministrativo*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- STERPA A. – GRANDI F. – FABRIZZI F. – DE DONNO M., *Corte costituzionale, sentenza n.50 del 2015*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

## Sitografia

TORCHIA L., *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).